Income Statistics Division

75F0002MIE - 01003

Recent Developments in the Low Income Cutoffs

Prepared by:
Cathy Cotton

July 2001

Statistics Canada Statistique Canada

Canada

Data in many forms

Statistics Canada disseminates data in a variety of forms. In addition to publications, both standard and special tabulations are offered. Data are available on the Internet, compact disc, diskette, computer printouts, microfiche and microfilm, and magnetic tape. Maps and other geographic reference materials are available for some types of data. Direct online access to aggregated information is possible through CANSIM, Statistics Canada's machine-readable database and retrieval system.

How to obtain more information

Inquiries about this product and related statistics or services should be directed to: Client Services Income Statistics Division Canada, Ottawa, Ontario, K1A 0T6 ((613) 951-7355; (888) 297-7355; income@statcan.ca) or to the Statistics Canada Regional Reference Centre in:

Halifax	(902) 426-5331	Regina	(306) 780-5405
Montréal	(514) 283-5725	Edmonton	(403) 495-3027
Ottawa	(613) 951-8116	Calgary	(403) 292-6717
Toronto	(416) 973-6586	Vancouver	(604) 666-3691
Winnipeg	(204) 983-4020		

You can also visit our World Wide Web site: http://www.statcan.ca

Toll-free access is provided **for all users who reside outside the local dialing area** of any of the Regional Reference Centres.

National enquiries line	**1 800 263-1136**
National telecommunications device for the hearing impaired	**1 800 363-7629**
Order-only line (Canada and United States)	**1 800 267-6677**

Ordering/Subscription information

All prices exclude sales tax

Catalogue no. 75F0002MIE-01003, is available on internet for free. Users can obtain single issues at http://www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/research.cgi.

Standards of service to the public

Statistics Canada is committed to serving its clients in a prompt, reliable and courteous manner and in the official language of their choice. To this end, the agency has developed standards of service which its employees observe in serving its clients. To obtain a copy of these service standards, please contact your nearest Statistics Canada Regional Reference Centre.

Statistics Canada
Income Statistics Division

106-03995/

Recent Developments in the Low Income Cutoffs

Published by authority of the Minister responsible for Statistics Canada

© Minister of Industry, 2001

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without prior written permission from Licence Services, Marketing Division, Statistics Canada, Ottawa, Ontario, Canada K1A 0T6.

July 2001

Catalogue no. 75F0002MIE - 01003

Frequency: Irregular

Ottawa

La version française de cette publication est disponible sur demande

---

Note of appreciation

Canada owes the success of its statistical system to a long-standing partnership between Statistics Canada, the citizens of Canada, its businesses, governments and other institutions. Accurate and timely statistical information could not be produced without their continued co-operation and goodwill.

ELECTRONIC PUBLICATIONS AVAILABLE AT
www.statcan.ca

ABSTRACT

This paper outlines the results of an investigation into three aspects of the low income cutoffs: the behaviour of a proposed "annually updated" low income series, the addition of payroll taxes, and restructuring of the matrix of 35 cutoffs. The research was first presented to Statistics Canada's National Statistics Council in November 2000.

ELECTRONIC PUBLICATIONS AVAILABLE AT
www.statcan.ca

TABLE OF CONTENTS

1. INTRODUCTION 9

2. HOW LOW INCOME CUTOFFS ARE CALCULATED 9

3. CONSULTATION IN JANUARY 2000 11

4. THE "ANNUALLY UPDATED" SERIES 11

5. DEDUCTING PAYROLL TAXES 17

6. RESTRUCTURING THE LICO MATRIX 21

7. FUTURE WORK 25

BIBLIOGRAPHY 25

APPENDIX A ON POVERTY AND LOW INCOME 26

ELECTRONIC PUBLICATIONS AVAILABLE AT
www.statcan.ca

1. Introduction

This paper outlines the results of an investigation into three aspects of the low income cutoffs. The research was first presented to Statistics Canada's National Statistics Council in November 2000.

A low income cutoff is an income threshold below which a family is likely to spend significantly more of its income on food, shelter and clothing than the average family. Low income cutoffs and their associated rates have been produced by Statistics Canada since the 1960s and provide a well defined methodology for monitoring the number and composition of those who are less well off than the average. Statistics Canada has consistently maintained that these rates are not poverty rates, though some groups choose to use them as such. See Appendix A for a more complete discussion of this question.

2. How low income cutoffs are calculated

The starting point for producing a set of cutoffs is the Family Expenditure Survey (FAMEX), which was redesigned and renamed the Survey of Household Spending (SHS) in 1997. Both surveys produce family expenditures on a wide variety of items, including food, shelter and clothing, which are of interest for LICOs. The relationship between income and the necessities of food, shelter and clothing is at the heart of the low income cutoffs.

Chart 1 uses data from the 1992 FAMEX to illustrate how a LICO is calculated. Each dot in the chart represents the after-tax income and the percentage of after-tax income spent on food, shelter and clothing for a family of four living in an urban area with a population of 30,000 to 99,999.

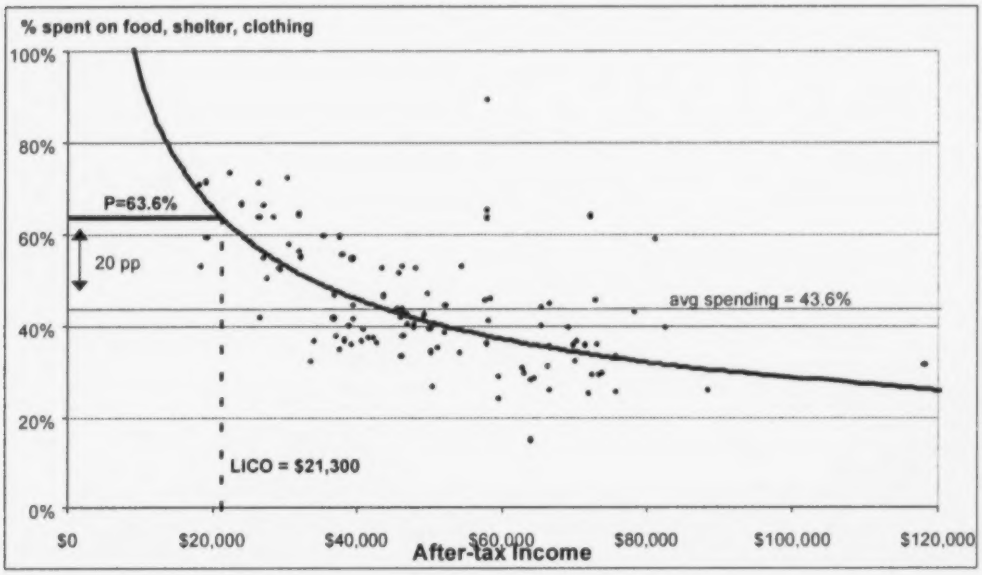
Generally, families with high incomes tend to spend a smaller proportion of their income on the necessities. They spend more dollars than families with lower incomes, but they spend less as a percentage, and have more left over for spending on items that are not necessities. The curved blue line in Chart 1 is a regression line that has been fitted to the distribution to show the typical relationship between income and spending on food, shelter and clothing.

The horizontal line in Chart 1 shows the average spent on food, shelter and clothing by all households. In 1992 this was 43.6% of after-tax income. The LICO methodology then adds 20 percentage points to this average, representing the situation of a family that is spending significantly more than the average on necessities. Therefore, the income at which a family typically spends 63.6% of its after-tax income on the basics is the low income cutoff. This can be seen graphically by following the blue horizontal line across to the regression line and reading off the LICO from the after-tax income axis – about $21,300 in 1992.

A family with an income below the cutoff is counted as being in low income. Note that the relationship between spending and income is used only in the production of the cutoffs, not in the determination of low income status. A family's low income status depends solely on its income, not on its spending. A family spending 90% of a $60,000 income on food, shelter and clothing would not be counted in low income. Even though this family's spending exceeds 63.6%, its low income status depends on its income, which is above the cutoff. Conversely,

a family that spends 50% of a $20,000 income would be considered in low income, even though its spending would put it below the 63.6% line.

Chart 1 Calculation of a Low Income Cutoff



Low income cutoffs are produced for seven family sizes and five sizes of area of residence, forming a set of 35 cutoffs. The whole exercise is also carried out using before-tax income to generate a set of 35 before-tax cutoffs. These two sets are produced independently. There is no simple relationship, such as the average tax paid, which connects the two sets.

There are many published sets of low income cutoffs, so it may be useful to list three characteristics that distinguish one set from another.

1) **Base year** The relationship between families' income and spending is associated with a specific point in time, i.e. the year of the expenditure survey used to derive the cutoffs. That particular year is referred to as the base year for the set of cutoffs. The most recent base year is 1992, though cutoffs also exist for 1986, 1978, 1969 and 1959 base years. At the present, the 1992 base is the most frequently used. Statistics Canada has traditionally maintained cutoffs based on the two most recent bases.

2) **Income reference year** It has been the practice to update the cutoffs each year by applying the annual Consumer Price Index (CPI). This takes inflation into account, but ignores any changes that might have occurred in the spending pattern of families. For example, a set of 1998 cutoffs (1992 base) takes account of inflation between 1992 and 1998, but reflects the spending pattern of 1992.

3) **After-tax or Before-tax** Any set of cutoffs has been derived from after-tax income or before-tax income, and should be applied to that same income concept. The 1959, 1969 and 1978 based LICOs are available only for pre-tax low income since the Survey of Consumer Finances (SCF) did not at that time collect information on post-tax income.

3. Consultation in January 2000

In January 2000, a round of client consultation was undertaken with the release of the discussion paper, *Should the Low Income Cutoffs be Updated?* by C. Cotton and M. Webber. The discussion paper explained the LICO methodology in detail and gave an account of the history of low income measurement over the past 30 years. One of the important events in this history was the move from the Family Expenditure Survey to the annual Survey of Household Spending. In principle, this made it possible to rebase the LICOs annually. The discussion paper went on to propose three options for updating the base and raised several ancillary questions. Readers were invited to send their comments to the authors.

A broad cross-section of data users offered their views, including officials from federal departments, provincial and territorial governments, research institutes and advocacy groups. Two of Statistics Canada's advisory committees, as well as one federal/provincial/ territorial committee, reviewed the options in conference. The feedback highlighted three issues that needed more research.

- Behaviour of the proposed "annually updated" low income series.
  Most reviewers supported the recommended option for updating the low income cutoffs. However, there was some concern with the stability of the new series. Section 4 of this report describes the behaviour of the annually updated series for 1997 and 1998.

- Payroll taxes
  Some reviewers felt that payroll taxes should be taken into account when calculating LICO thresholds and rates. This is consistent with the reasons for the decision to feature after-tax low income rates rather than before-tax rates. Section 5 presents the results of investigation into this issue.

- Restructuring the LICO matrix
  The discussion paper proposed future research on restructuring the LICO matrix, possibly adding city-specific LICOs for the Census Metropolitan Areas of Toronto, Montreal and Vancouver. To counterbalance this increase, some of the existing categories would be collapsed. Several reviewers expressed interest in this activity. Section 6 gives initial findings on city-specific LICOs.

4. The "annually updated" series

The LICOs were created and maintained in an environment that saw new estimates of spending approximately every four years when a FAMEX survey was conducted. Starting with reference year 1997, the Survey of Household Spending has provided annual data, making it possible to synchronize the base year and the income reference year for a set of cutoffs.

Dealing with this change was the main trigger for the 2000 discussion paper. The recommended approach was to maintain the 1992 based series, and to introduce a series based on annually updated spending data. This new series would begin with 1997 low income rates that were based on 1997 spending data and continue with 1998 rates based on 1998 spending data, 1999 rates based on 1999 spending data, and so on. In contrast to earlier practice, these new bases would not be extended into the past but would be used only for the corresponding income year. Eventually, they would form a series of low income rates based on the expenditure pattern and income of the same year.

This approach gives researchers the continuity of the familiar 1992 based series and also provides low income rates based on the expenditure data of the same reference year. For some purposes users might use the 1992 series to compare two years, keeping the spending on basics constant. For other purposes, users might want to take advantage of the most recent spending patterns as they relate to the most recent income data.

Although the Survey of Household Spending covers total household expenditure, its content was reduced by about one-third compared to FAMEX. This was done because FAMEX interviews were long and demanding for respondents, and because FAMEX's full commodity detail was not required by the Project to Improve Provincial Economic Statistics (PIPES), which funded SHS. As far as LICOs are concerned, this reduction in commodity detail had no impact on food and clothing expenditures, nor did it have an impact on shelter costs of renters. However there was an impact on the level of detail available for shelter costs of home owners because SHS does not separate mortgage payments into principal and interest portions. Up to and including the 1992 based cutoffs, the established LICO methodology considered only the interest portion of mortgage payments, on the grounds that payments on the principal were actually a form of saving. Any set of LICOs based on SHS can no longer make this distinction because the two are collected as a lump sum.

Table 1 shows the average spending on food, shelter and clothing for several FAMEX and SHS surveys. When calculating shelter expenditures the "FAMEX definition" column includes only the interest portion of mortgage payments made by home owners. The "SHS definition" column includes both the interest and principal portions. The SHS definition can be extended back to earlier FAMEX years because both the interest and the principal payments were collected. Based on this constant SHS shelter definition, average percentage of income spent on necessities is fairly stable, and has decreased over time.

Table 1 Average after-tax spending on food, shelter and clothing, FAMEX definition and SHS definition

	Spending on food, shelter and clothing	
	using FAMEX definition of shelter	using SHS definition of shelter
1982	43.2%	45.7%
1986	44.3%	45.6%
1992	43.6%	44.0%
1996	39.9%	43.7%
1997	not available	43.3%
1998	not available	43.2%

What will happen to low income cutoffs in a climate of decreasing spending on food, shelter and clothing? If the base is held constant then such changes will have no direct impact since the CPI is the only source of updating. But the introduction of a new base means that the cutoffs would be completely recalculated and changes in the relationship between spending and income would be reflected in the cutoffs of the new base.

Chart 2 shows the same blue line as appeared in Chart 1, as well as similar lines based on the 1997 SHS (in green) and the 1998 SHS (in gold). The regression line showing the relationship between spending and income has moved to the right in 1997 and 1998, and the average spending on necessities has decreased in both years. The combination of these two changes gives cutoffs that occur at a higher income level. The 1992 LICO (1992 base) for families of four in medium-sized cities remains around $21,300, as was shown in Chart 1. The 1997 LICO (1997 base) for the same families is about $24,300, and the 1998 LICO (1998 base) is about $24,700.

Because of the change in shelter definition between FAMEX and SHS, the 1992 based cutoff shown in Chart 2 and Chart 3 is not completely comparable to the 1997 and 1998 based cutoffs. (Both the average spending line and the regression line move when the SHS definition is applied to the 1992 data, and the cutoff for a family of four in a mid-sized city rises to about $21,900.) Nevertheless, the published 1992 base cutoff, with the FAMEX shelter definition is shown for reference in the charts because it is better known.

Chart 2 Derivation of annually updated LICOs for 1997 base and 1998 base

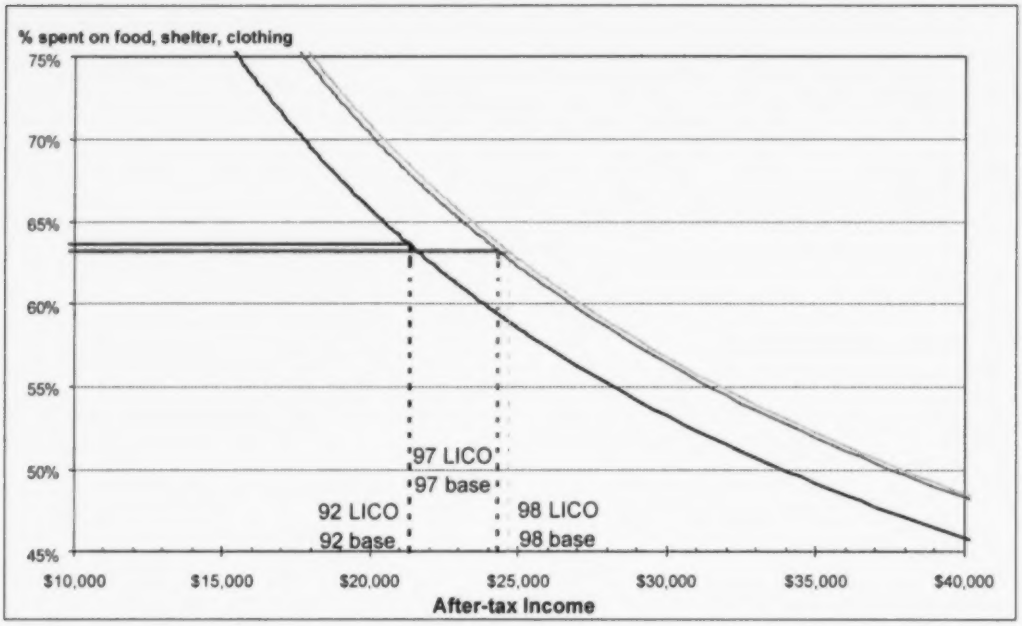
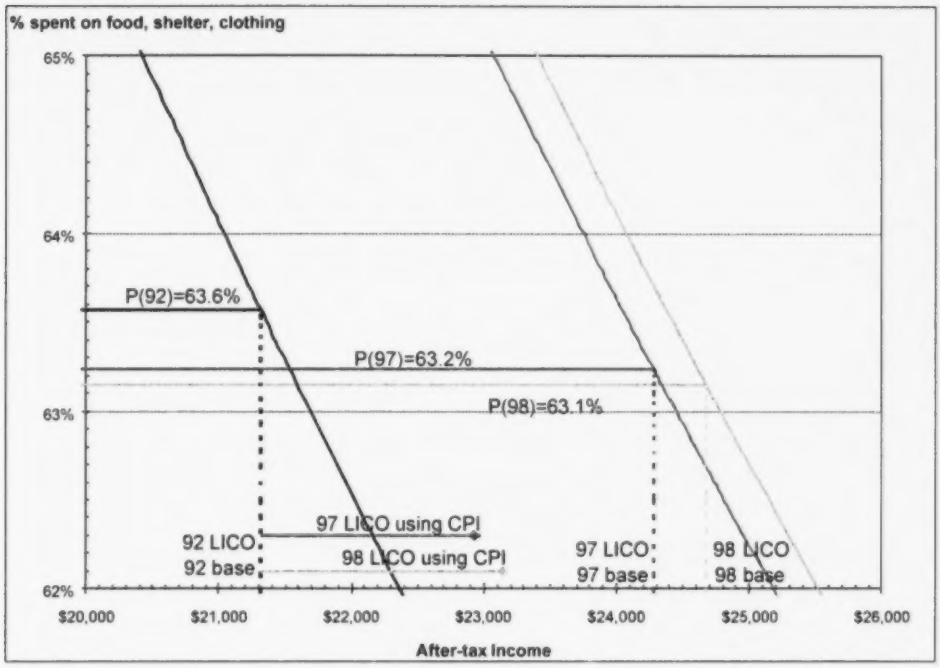


Chart 3 magnifies the area from Chart 2 to make it easier to see the difference between CPI updating and rebasing. The vertical blue line at about $21,300 shows the 1992 LICO (1992 base) for families of four in medium-sized cities. The two horizontal lines near the bottom of the graph illustrate what happens when the CPI is used to update a set of cutoffs. Transforming the 1992 base LICO to 1997 prices results in a cutoff of about $22,900. This is lower than the cutoff that is obtained by using a new 1997 base. In that case, the 1997 average spending plus 20 p.p. (green horizontal line at 63.2%) intersects the typical spending relationship (green regression line) giving a cutoff (green vertical line) of about $24,300. Both of these cutoffs would be applied to 1997 income, but one is based on 1992 spending patterns updated by CPI to 1997 prices, and the other is based on 1997 spending patterns.

Similarly, using the 1998 CPI would increase the 1992 base cutoff to about $23,100, while moving to the 1998 base would result in the higher cutoff of about $24,700.

Chart 3 Updating the 1992 base with CPI vs. deriving new 1997 and 1998 bases



Given that the 1997 and 1998 based cutoffs are higher than their 1992 based counterparts, it is no surprise that the corresponding low income rates area also higher. The solid lines in Chart 4 show the standard published 1992 base after-tax low income prevalence rates for all persons and for families from 1992 to 1998. The dotted lines in the same chart show the new annually updated after-tax series, again for all persons and for families. At the time of release of this document, the annually updated series consists of only two points: 1997 low income rates based on 1997 spending patterns, and 1998 rates based on 1998 spending patterns.

Table 2 gives the low income rates for a more detailed list of groups.

It should also be expected that the annually updated series would diverge more and more from the 1992 base rates as time goes on. In fact, the divergence is more pronounced in the rates for seniors. These rates moved away more quickly because senior's incomes were stagnant between 1997 and 1998, and because the distribution of seniors is more concentrated in the area around the cutoffs.

In a climate of decreased average spending on food, shelter and clothing, moving to an annually updated series will increase low income rates, compared to a series with a fixed base. However, this increase should be less than the "jump" that has been observed in the past when moving between bases that are several years apart.

Chart 4 Low income prevalence – 1992 base LICOs and annually updated series

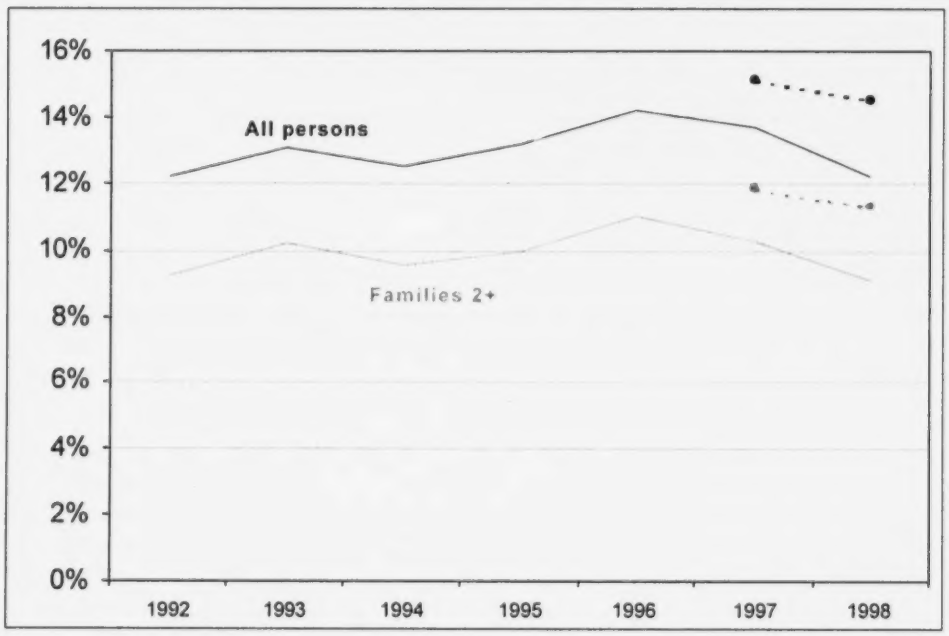


Table 2 Low income prevalence 1992 base vs. annually updated series

	1997 income reference year		1998 income reference year	
	1992 base (published)	1997 base	1992 base (published)	1998 base
All persons	13.7%	15.1%	12.2%	14.5%
Children under 18	16.5%	18.5%	14.2%	16.9%
Persons 18-64	13.5%	14.8%	12.1%	14.1%
Men 65+	5.7%	6.4%	5.7%	7.6%
Women 65+	12.0%	13.0%	11.3%	14.5%
Families 2+	10.3%	11.8%	9.1%	11.3%
2 parents, 1 earner	23.8%	27.1%	17.9%	21.6%
2 parents, 2 earners	5.0%	6.2%	3.7%	6.0%
Lone parents	42.3%	46.8%	38.1%	43.3%
Senior families	3.7%	4.4%	3.6%	5.7%
Unattached individuals	32.0%	33.1%	30.3%	33.1%
Unattached men 65+	16.6%	18.3%	17.4%	21.5%
Unattached women 65+	23.5%	25.4%	22.1%	27.4%
Unattached <65	36.1%	36.8%	33.9%	35.9%

5. Deducting payroll taxes

For many years, low income cutoffs and rates have been calculated using both total income (that is, income after government transfers but before taxes) and after-tax income. In the past, low income rates based on total income were better known, at least partly because the Survey of Consumer Finances (SCF) produced them several months before the corresponding after-tax rates. The SCF was last conducted for reference year 1997.

The Survey of Labour and Income Dynamics (SLID), which produces total income and after-tax income simultaneously, is now the main source of low income rates. Both sets of rates are still published, but starting with reference year 1998 the after-tax low income information has been featured in the analysis that accompanied the release. There were two reasons for this.

- Transfers and income taxes are essentially two ways of redistributing income. The after-tax rates take both transfers and taxes into account. The before-tax rates only partially capture the impact of Canada's tax/transfer system, by including the effect of transfers but not the effect of income taxes.

- Since necessities are bought with after-tax dollars, it makes sense to use after-tax income to draw conclusions about the economic well-being of individuals and families.

The recent consultation process prompted a great deal of feedback on this issue. One of the comments was that the LICOs should include taxes other than income taxes. In fact, the current LICO methodology does take into consideration the taxes paid on necessities. Sales taxes are included in expenditures in *both* before-tax and after-tax LICOs. Property taxes are captured directly for home owners and indirectly through the rent of those who do not own homes.

However the current methodology does not capture the effect of payroll taxes, and taking account of such taxes would more closely approximate a measure of disposable income. The situation with payroll taxes is very similar to the before-tax vs. after-tax question. Payments from Employment Insurance (EI) and the Canadian Pension Plan or the Quebec Pension Plan (CPP/QPP) received by individuals are included in income, so the taxes that finance these programs should also be taken into account. And, just as with income tax, income that goes to non-discretionary payments such as CPP/QPP and EI is not available to be spent on basics.

Actual EI premiums were available on SLID files for about 75% of employees. Contributions were imputed for the remainder using published rates for 1997 and 1998. CPP/QPP contributions were imputed using published rates for all respondents between the ages of 18 and 79 who were not registered Indians and who did not receive CPP/QPP as a pension during the year.

Only EI and CPP/QPP contributions were considered in this exercise because they were relatively easy to impute. An obvious future extension to this work would be to include contributions such as union/professional dues, workers' compensation and provincial health insurance premiums which also must be paid if one is to be employed. Of course the increased response burden would have to be balanced against the impact on low income rates, and any additional non-discretionary payments would also have to be available on FAMEX or SHS so that the appropriate lines could be generated.

To study the impact of these non-discretionary payments, a new set of cutoffs was produced, using an income concept defined as:

After-payroll-tax income = after-tax income - C/QPP premiums - EI premiums

After-payroll-tax income must be less than or equal to the corresponding after-tax income. The after-payroll-tax thresholds were based on 1992 FAMEX data and updated to 1997 and 1998 using CPI so that the results could be easily compared to the familiar 1992 base information.

Chart 5 compares the derivation of the familiar after-tax cutoffs (1992 base) and the derivation of the after-payroll-tax cutoffs (1992 base). Chart 6 magnifies the area around the cutoffs. Since the after-payroll-tax income of any family or individual must be less than or equal to the corresponding after-tax income, then the percentage of after-payroll-tax income spent on food, shelter and clothing

must be greater than or equal to the percentage of after-tax income spent on those necessities. The after-payroll-tax regression line (pink curved line) moves up and the after-payroll-taxes average spending line (pink horizontal line) also moves up. This combination results in an after-payroll-tax LICO of about $21,100, compared to the after-tax LICO of about $21,300 for a family of four in a medium-sized city in 1992 dollars. The CPI was then used to convert the 1992 base thresholds to 1997 and 1998 income.

Chart 5 Derivation of after-tax LICOs and after-payroll-tax LICOs

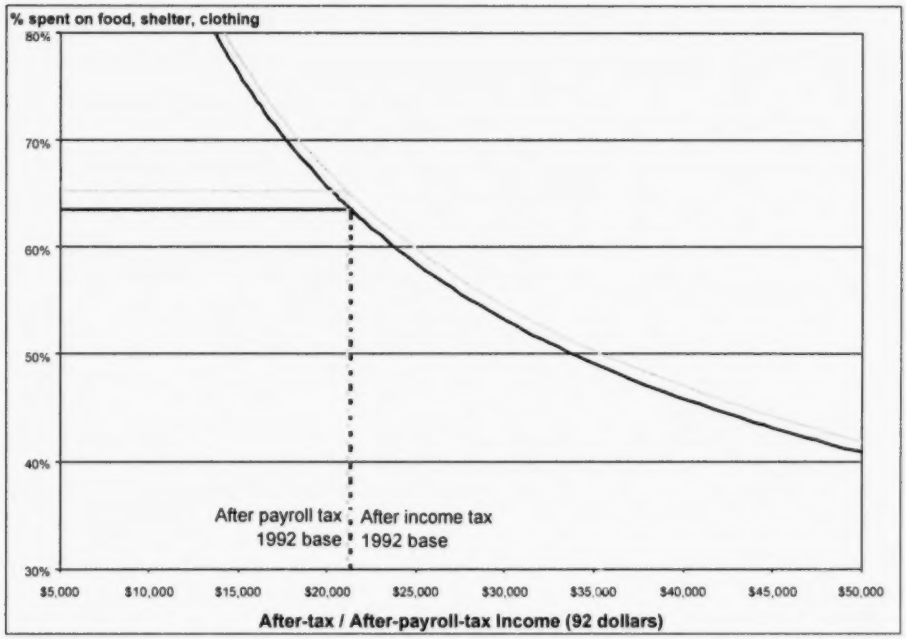


Chart 6 Comparison of after-tax LICOs and after-payroll-tax LICOs

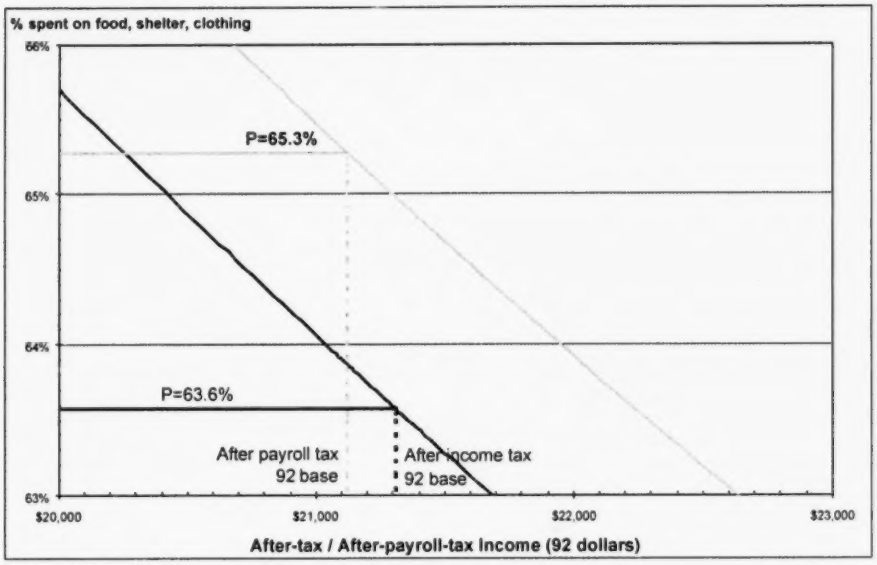


Table 3 gives the after-tax and after-payroll-tax low income prevalence rates for several family types for 1997 and 1998. Using after-payroll-tax LICOs and income instead of after-tax LICOs and income results in an increase in the all persons low income rate of 0.1 percentage points in 1997 and 0.3 percentage points in 1998.

The after-payroll-tax low income rate did not behave in the same way for all types of families. Generally, if a group tends to have earnings, its after-payroll-tax low income rate was higher than its after-tax rate. Families in such groups have less money after payroll taxes are deducted and their income is "reduced" a bit more than the thresholds have been "reduced". A few more families fall below the cutoff and are counted as being in low income. Examples of this situation are non-elderly families, two parent families and unattached individuals with earnings.

On the other hand, the after-payroll-tax low income rate was lower for groups that don't have much earnings. Families in these groups have the same, or nearly the same, income after payroll taxes are deducted as they did after only income taxes are deducted. The after-payroll-tax thresholds have fallen a bit, so a few more families find themselves above the new cutoff. Examples are elderly families, lone parent families and unattached men and women 65+.

Table 3 Low income rates – after-tax versus after-payroll-tax

	1997 income			1998 income		
	after income tax (92 base)	after payroll tax (92 base)	diff	after income tax (92 base)	after payroll tax (92 base)	diff
All persons	13.7%	13.8%	+ 0.1 pp	12.2%	12.5%	+ 0.3 pp
Children under 18	16.5%	16.9%	+ 0.4 pp	14.2%	14.8%	+ 0.6 pp
Persons 18-64	13.5%	13.6%	+ 0.1 pp	12.1%	12.4%	+ 0.3 pp
Men 65+	5.7%	5.5%	- 0.2 pp	5.7%	5.5%	- 0.2 pp
Women 65+	12.0%	10.8%	- 1.2 pp	11.3%	10.2%	- 1.1 pp
Families 2+	10.3%	10.5%	+ 0.2 pp	9.1%	9.3%	+ 0.2 pp
Elderly families	3.7%	3.5%	- 0.2 pp	3.6%	3.5%	- 0.1 pp
Non-elderly families	11.4%	11.6%	+ 0.2 pp	9.9%	10.2%	+ 0.3 pp
2 parents, 1 earner	23.8%	24.8%	+ 1.0 pp	17.9%	19.1%	+ 1.2 pp
2 parents, 2 earners	5.0%	5.6%	+ 0.6 pp	3.7%	4.5%	+ 0.8 pp
Lone parents	42.3%	41.7%	- 0.6 pp	38.1%	37.6%	- 0.5 pp
Unattached indiv's	32.0%	31.2%	- 0.8 pp	30.3%	29.8%	- 0.5 pp
Unattached men 65+	16.6%	14.9%	- 1.7 pp	17.4%	16.4%	- 1.0 pp
Unatt'd women 65+	23.5%	20.4%	- 3.1 pp	22.1%	19.4%	- 2.7 pp
Unattached <65	36.1%	36.0%	- 0.1 pp	33.9%	34.0%	+ 0.1 pp

6. Restructuring the LICO matrix

Low income cutoffs are produced for seven family sizes (1 to 7+) and for five community sizes (rural to cities of more than 500,000). Since 1969, average family size has decreased and urbanization has increased, causing the distribution of Canadians to become more concentrated in a few of the 35 combinations. About 46% of Canadians live in five of these groups, i.e. in families of one to five persons in cities of more than 500,000.

Underlying the LICO methodology is the assumption that families of the same size in the same size of area of residence can achieve a similar standard of living with the same income. But what happens when the costs vary considerably across a category? In particular, the cost of shelter in Montreal is quite different from the cost of shelter in Toronto and Vancouver, yet the same cutoffs are applied to residents of these three cities, along with residents of Ottawa-Hull, Edmonton, Calgary, Hamilton, Winnipeg and Quebec City.

Feedback from the client consultation process showed that users were interested in further investigation into this issue. Users also felt that combining some categories would be an acceptable tradeoff to obtain more city detail in the LICOs.

City-specific cutoffs were produced for Toronto, Montreal and Vancouver using 1992 FAMEX data. Then the CPI was applied to update the thresholds to 1997 and 1998. Adding these cities for seven family sizes would result in a matrix of 56 cutoffs. In order to keep the number of cutoffs to a reasonable level, two of the existing geographical areas were combined, and two of the family sizes were combined.

- Urban areas of 30,000 to 99,999 were combined with urban areas of 100,000 to 499,999 to give the broader category of urban areas from 30,000 to 499,999. These two groups were chosen because their cutoffs are quite similar (within 1.6% after-tax, and 0.7% before-tax). The cutoffs for the new group are in between the two existing sets.
- Families six were combined with families of seven and greater. The resulting LICOs for families of six or more are between the corresponding cutoffs for families of six and families of seven plus.

Combining these groups made little difference to the cutoffs or to the low income rates, so the information presented in this paper will include both of the changes described above.

Chart 7 shows the regression lines and resulting cutoffs based on 1992 FAMEX data for a family of four in the three largest cities and the new residual group of six cities with a population between 500,000 and 1.5 million. The familiar 1992 cutoff for the group of nine cities over 500,000 is also shown as a diamond on the income axis.

The cutoffs illustrated in Chart 7 are obtained by comparing the city-specific spending patterns, represented by the curved regression lines, to the average spending of all families in Canada. This is consistent with the current LICO methodology: the overall average national spending is used to derive cutoffs for all family sizes and for all community sizes.

Chart 7 Derivation of cutoffs (1992 base) for Toronto, Montreal, Vancouver and other cities with more than 500,000 population

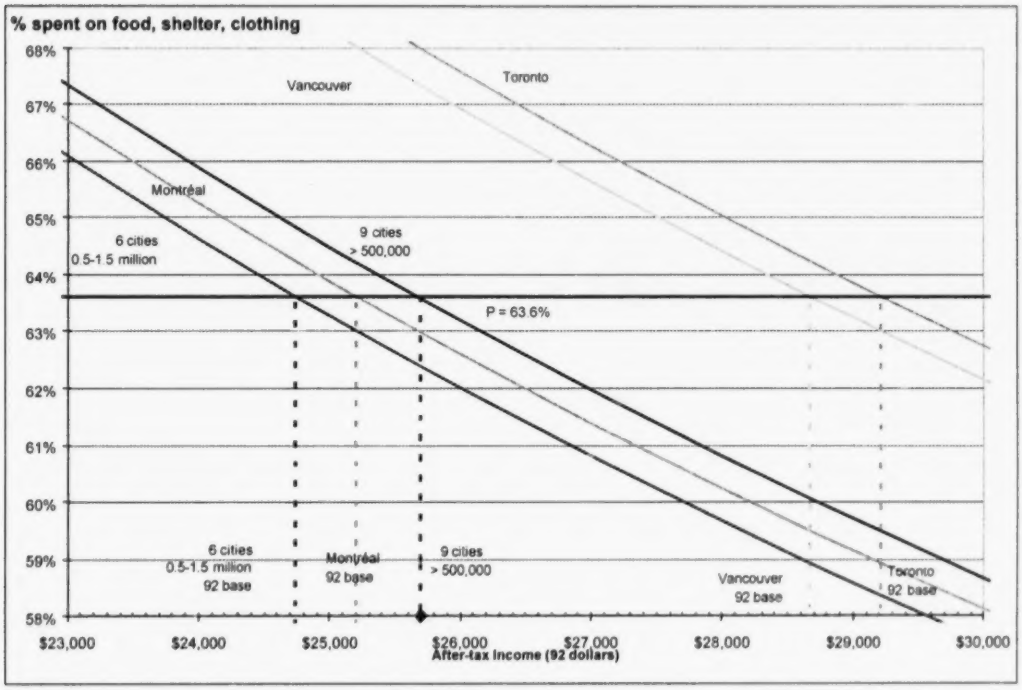


Table 4 gives the actual cutoffs, updated to 1998 dollars. The first column contains the 1998 (1992 base) cutoff for a family of four living in any of the nine cities of 500,000 and above. According to current practice, the same cutoff is applied to all nine cities. The second column shows the results of generating separate lines for the three largest cities and for the residual group of six cities. The thresholds for Toronto and Vancouver increase by more than $3,000 for a family of four. Montreal's line decreases by $500 compared to the traditional overall cutoff, but is higher than the new cutoff for the group of six cities. This new cutoff for Ottawa-Hull, Edmonton, Calgary, Hamilton, Winnipeg and Quebec City is about $1,000 lower than the previous line.

Table 4 1998 (1992 base) after-tax cutoffs for a family of four

	Existing configuration of 35 cells	Separate lines for Toronto, Montreal, Vancouver	difference
Toronto	27,890	31,710	+ 3,820
Vancouver	27,890	31,130	+ 3,240
Montreal	27,890	27,370	- 520
over 500,000	27,890	26,870	- 1,020

The movement of the cutoffs has a predictable effect on the corresponding low income rates. Table 5 shows that using the city-specific lines resulted in an increase of 0.8 pp in the national rate. Toronto and Vancouver saw increases of 4.6 pp and 2.0 pp, and of course the overall rates in Ontario and British Columbia increased as well. Montreal's rate decreased very slightly. Rates for Manitoba and Alberta decreased because Winnipeg, Edmonton and Calgary are in the group of six cities between 500,000 and 1.5 million. The cutoff for this group decreased and the provincial rates reflect this movement.

Table 5 1998 (1992 base) after-tax low income rates for all persons

		Existing configuration of 35 cells	Separate lines for Toronto, Vancouver, Montreal	difference
All persons	Toronto	11.2%	15.8%	+ 4.6 pp
	Vancouver	13.6%	15.6%	+ 2.0 pp
	Montreal	23.1%	22.9%	- 0.2 pp
	Canada	12.2%	13.0%	+ 0.8 pp
	Quebec	16.4%	16.3%	- 0.1 pp
	Ontario	10.1%	11.8%	+ 1.7 pp
	Manitoba	14.1%	13.5%	- 0.6 pp
	Alberta	11.9%	11.5%	- 0.4 pp
	British Columbia	11.1%	12.2%	+ 1.1 pp

7. Future Work

Members of the National Statistics Council felt that it made sense to continue the three areas of research that have been described in this paper. There was interest in extending the city-specific LICOs to as many cities as possible, though it was recognized that sample sizes might not support this extension.

Income Statistics Division will continue research on these issues, and will add rates to these series when the data are available.

It is worth pointing out that work is being done on a revision of SLID and SCF sample weights. Three adjustments are planned: update population counts to the 1996 Census estimates, control and stabilize the count of families and unattached individuals, and make the survey income distribution correspond better to tax data. Such changes will have an impact on survey estimates, including low income rates and the low income cutoffs themselves. At the present, the 2000 reference year is the target for implementation of these adjustments

Bibliography

Cotton, C. and Webber, M. (1999) "Should the Low Income Cutoffs be Updated?", Statistics Canada Research Paper Series, 7F0002M – 99009.

Cotton, C. and Webber, M. (2000) "Should the Low Income Cutoffs be Updated? A Summary of Feedback on Statistics Canada's Discussion Paper", Statistics Canada Research Paper Series, 7F002M – 000011.

Appendix A On Poverty and Low Income

Ivan P. Fellegi
Chief Statistician of Canada

Recently the news media have provided increasing coverage of Statistics Canada's low income cutoffs and their relationship to the measurement of poverty. At the heart of the debate is the use of the low income cutoffs as poverty lines, even though Statistics Canada has clearly stated, since their publication began over 25 years ago, that they are not. The high profile recently given to this issue has presented Statistics Canada with a welcome opportunity to restate its position on these issues.

Many individuals and organizations both in Canada and abroad understandably want to know how many people and families live in "poverty", and how these levels change. Reflecting this need, different groups have at different times developed various measures which purported to divide the population into those who were poor and those who were not.

In spite of these efforts, there is still no internationally-accepted definition of poverty - unlike measures such as employment, unemployment, gross domestic product, consumer prices, international trade and so on. This is not surprising, perhaps, given the absence of an international consensus on what poverty is and how it should be measured. Such consensus preceded the development of all other international standards.

The lack of an internationally-accepted definition has also reflected indecision as to whether an international standard definition should allow comparisons of well-being across countries compared to some international norm, or whether poverty lines should be established according to the norms within each country.

The proposed poverty lines have included, among others, relative measures (you are poor if your means are small compared to others in your population) and absolute measures (you are poor if you lack the means to buy a specified basket of goods and services designated as essential). Both approaches involve judgmental and, hence, ultimately arbitrary choices.

In the case of the relative approach, the fundamental decision is what fraction of the overall average or median income constitutes poverty. Is it one-half, one-third, or some other proportion? In the case of the absolute approach, the number of individual judgements required to arrive at a poverty line is far larger. Before anyone can calculate the minimum income needed to purchase the "necessities" of life, they must decide what constitutes a "necessity" in food, clothing, shelter and a multitude of other purchases, from transportation to reading material.

The underlying difficulty is due to the fact that poverty is intrinsically a question of social consensus, at a given point in time and in the context of a given country. Someone acceptably well off in terms of the standards in a developing country might well be considered desperately poor in Canada. And even within the same country, the outlook changes over time. A standard of living considered as acceptable in the previous century might well be viewed with abhorrence today.

It is through the political process that democratic societies achieve social consensus in domains that are intrinsically judgmental. The exercise of such value judgements is certainly not the proper role of Canada's national statistical

agency which prides itself on its objectivity, and whose credibility depends on the exercise of that objectivity.

In Canada, the Federal/Provincial/Territorial Working Group on Social Development Research and Information was established to create a method of defining and measuring poverty. This group, created by Human Resources Development Canada and social services ministers in the various jurisdictions, has proposed a preliminary market basket measure of poverty - a basket of market-priced goods and services. The poverty line would be based on the income needed to purchase the items in the basket.

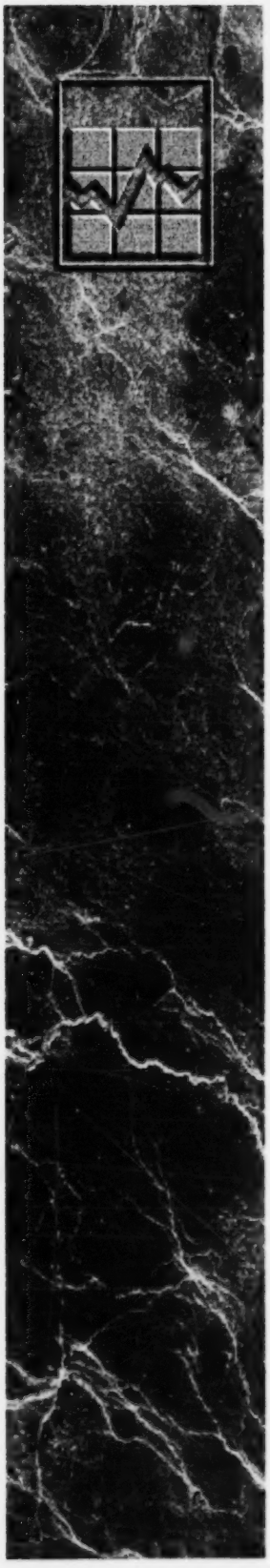
Once governments establish a definition, Statistics Canada will endeavour to estimate the number of people who are poor according to that definition. Certainly that is a task in line with its mandate and its objective approach. In the meantime, Statistics Canada does not and cannot measure the level of "poverty" in Canada.

For many years, Statistics Canada has published a set of measures called the low income cutoffs. We regularly and consistently emphasize that these are quite different from measures of poverty. They reflect a well-defined methodology which identifies those who are substantially worse off than the average. Of course, being significantly worse off than the average does not necessarily mean that one is poor.

Nevertheless, in the absence of an accepted definition of poverty, these statistics have been used by many analysts to study the characteristics of the relatively worst off families in Canada. These measures have enabled us to report important trends, such as the changing composition of this group over time. For example, 20 to 30 years ago the elderly were by far the largest group within the "low income" category, while more recently lone-parent families headed by women have grown in significance.

Many people both inside and outside government have found these and other insights to be useful. As a result, when Statistics Canada carried out a wide-ranging public consultation a decade ago, we were almost unanimously urged to continue to publish our low income analyses. Furthermore, in the absence of a generally accepted alternative methodology, the majority of those consulted urged us to continue to use our present definitions.

In the absence of politically-sanctioned social consensus on who should be regarded as "poor", some people and groups have been using the Statistics Canada low income lines as a de facto definition of poverty. As long as that represents their own considered opinion of how poverty should be defined in Canada, we have no quarrel with them: all of us are free to have our own views. But they certainly do not represent Statistics Canada's views about how poverty should be defined.



Division de la statistique du revenu

75F0002MIF - 01003

Developpements récents relativement aux seuils de faible revenu

Préparé par :
Cathy Cotton

Juillet 2001

Statistique Canada Statistics Canada

Canada

Des données sous plusieurs formes

Statistique Canada diffuse les données sous formes diverses. Outre les publications, des totalisations habituelles et spéciales sont offertes. Les données sont disponibles sur Internet, disque compact, disquette, imprimé d'ordinateur, microfiche et microfilm, et bande magnétique. Des cartes et d'autres documents de référence géographiques sont disponibles pour certaines sortes de données. L'accès direct à des données agrégées est possible par le truchement de CANSIM, la base de données ordinolingue et le système d'extraction de Statistique Canada.

Comment obtenir d'autres renseignements

Toute demande de renseignements au sujet du présent produit ou au sujet de statistiques ou de services connexes doit être adressée à : Services aux clients, Division de la statistique du revenu, Statistique Canada, Ottawa, Ontario, K1A 0T6 ((613) 951-7355; (888) 297-7355; revenu@statcan.ca) ou à l'un des centres de consultation régionaux de Statistique Canada :

Halifax	(902) 426-5331	Regina	(306) 780-5405
Montréal	(514) 283-5725	Edmonton	(403) 495-3027
Ottawa	(613) 951-8116	Calgary	(403) 292-6717
Toronto	(416) 973-6586	Vancouver	(604) 666-3691
Winnipeg	(204) 983-4020		

Vous pouvez également visiter notre site sur le Web : http://www.statcan.ca

Un service d'appel interurbain sans frais est offert **à tous les utilisateurs qui habitent à l'extérieur des zones de communication locale** des centres de consultation régionaux.

Service national de renseignements	**1 800 263-1136**
Service national d'appareils de télécommunications pour les malentendants	**1 800 363-7629**
Numéro pour commander seulement (Canada et États-Unis)	**1 800 267-6677**

Renseignements sur les commandes et les abonnements

Les prix ne comprennent pas les taxes de vente

On peut se procurer ce produit nº 75F0002MIF-01003 au catalogue sur internet gratuitement. Pour obtenir un numéro de ce produit, les utilisateurs sont priés de se rendre à http://www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/research_f.cgi.

Normes de service à la clientèle

Statistique Canada s'engage à fournir à ses clients des services rapides, fiables et courtois et dans la langue officielle de leur choix. À cet égard, notre organisme s'est doté de normes de service à la clientèle qui doivent être observées par les employés lorsqu'ils offrent des services à la clientèle. Pour obtenir une copie de ces normes de service, veuillez communiquer avec le centre de consultation régional de Statistique Canada le plus près de chez vous.

Statistique Canada
Division de la statistique du revenu

Développements récents relativement aux seuils de faible revenu

Publication autorisée par le ministre responsable de Statistique Canada

© Ministre de l'Industrie, 2001

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire ou de transmettre le contenu de la présente publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, enregistrement sur support magnétique, reproduction électronique, mécanique, photographique, ou autre, ou de l'emmagasiner dans un système de recouvrement, sans l'autorisation écrite préalable des Services de concession des droits de licence, Division du marketing, Statistique Canada, Ottawa, Ontario, Canada K1A 0T6.

juillet 2001

N° 13F0026MIF - 01003 au catalogue

Périodicité : Irrégulier

Ottawa

This publication is available in English upon request.

Note de reconnaissance

Le succès du système statistique du Canada repose sur un partenariat bien établi entre Statistique Canada et la population, les entreprises, les administrations canadiennes et les autres organismes. Sans cette collaboration et cette bonne volonté, il serait impossible de produire des statistiques précises et actuelles.

PUBLICATIONS ÉLECTRONIQUES DISPONIBLES À

www.statcan.ca

RÉSUMÉ

Le présent document fait ressortir les résultats d'un examen de trois aspects des seuils de faible revenu : le comportement des séries proposées de faible revenu « mises à jour annuellement », la prise en compte des cotisations sociales, et la restructuration de la matrice du SFR. La recherche a été présentée pour la première fois au Conseil national de la statistique de Statistique Canada, en novembre 2000.

PUBLICATIONS ÉLECTRONIQUES DISPONIBLES À

www.statcan.ca

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION 9

2. COMMENT CALCULE-T-ON LES SEUILS DE FAIBLE REVENU? 9

3. CONSULTATIONS TENUES EN JANVIER 2000 11

4. SÉRIES « MISES À JOUR ANNUELLEMENT » 12

5. DÉDUCTION DES COTISATIONS SOCIALES 18

6. RESTRUCTURATION DE LA MATRICE DU SFR 23

7. TRAVAUX À VENIR 27

BIBLIOGRAPHIE 27

APPENDIX A DE LA PAUVRETÉ ET DU FAIBLE REVENU 28

PUBLICATIONS ÉLECTRONIQUES DISPONIBLES À
www.statcan.ca

1. Introduction

Le présent document fait ressortir les résultats d'un examen de trois aspects des seuils de faible revenu. La recherche a été présentée pour la première fois au Conseil national de la statistique de Statistique Canada, en novembre 2000.

Un seuil de faible revenu est un seuil de revenu en deçà duquel une famille est susceptible de consacrer une part beaucoup plus importante de son revenu à l'alimentation, au logement et à l'habillement qu'une famille moyenne. Les seuils de faible revenu et les taux s'y rapportant sont produits par Statistique Canada depuis les années 60 et comportent une méthodologie bien définie pour déterminer le nombre de familles qui sont moins bien nanties que la moyenne et leur composition. Statistique Canada a toujours maintenu que ces taux ne correspondent pas à des taux de pauvreté, même si certains groupes les perçoivent comme tels. Voir l'annexe A pour un examen plus complet de cette question.

2. Comment calcule-t-on les seuils de faible revenu?

Le point de départ de la production d'un ensemble de seuils est l'Enquête sur les dépenses des familles (EDF), qui a été remaniée et renommée Enquête sur les dépenses des ménages (EDM) en 1997. Les deux enquêtes servent à produire des données sur les dépenses des familles pour une gamme variée d'éléments, y compris l'alimentation, le logement et l'habillement, qui présentent un intérêt du point de vue des SFR. La relation qui existe entre le revenu et les nécessités en matière d'alimentation, de logement et d'habillement est au cœur des seuils de faible revenu.

Le graphique 1 utilise les données de l'EDF de 1992 pour illustrer comment un SFR est calculé. Chaque point sur le diagramme correspond au revenu après impôt et au pourcentage de ce revenu consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement, pour une famille de quatre personnes qui vit dans une zone urbaine de 30 000 à 99 999 habitants.

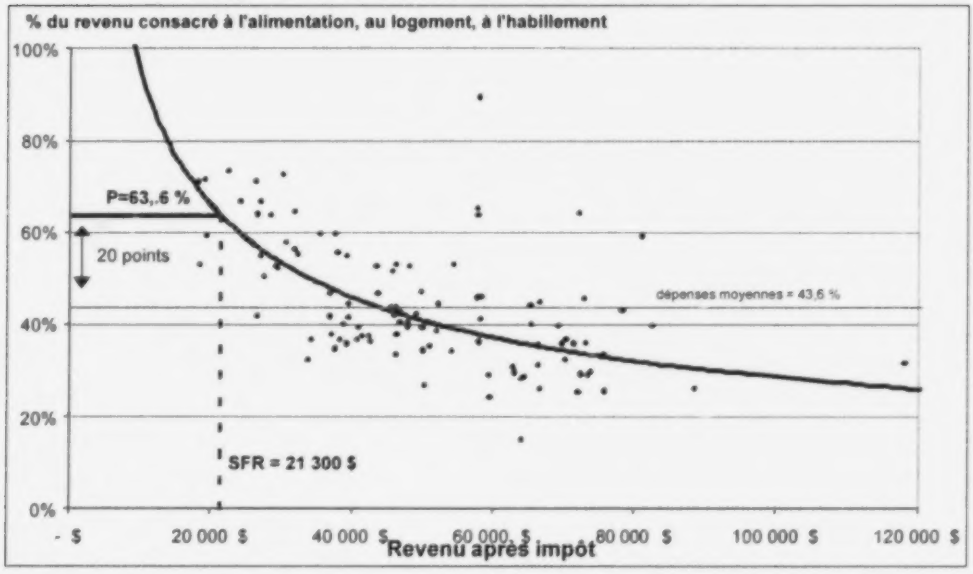
De façon générale, les familles qui ont un revenu élevé ont tendance à consacrer une proportion plus petite de ce revenu aux nécessités. Elles dépensent davantage d'argent que les familles ayant un revenu plus faible, mais elles dépensent moins en pourcentage, et elles peuvent consacrer plus d'argent à des biens qui ne sont pas des nécessités. La courbe en bleu du graphique 1 est une courbe de régression qui a été ajustée à la distribution pour montrer le rapport type qui existe entre le revenu et les dépenses en matière d'alimentation, de logement et d'habillement.

La droite horizontale du graphique 1 montre la moyenne des dépenses au titre de l'alimentation, du logement et de l'habillement de tous les ménages. En 1992, ces dépenses représentaient 43,6 % du revenu après impôt. Selon la méthodologie du SFR, on ajoute 20 points à cette moyenne, afin de représenter la situation d'une famille qui dépense beaucoup plus que la moyenne pour les nécessités. Par conséquent, le revenu d'une famille qui consacre généralement 63,6 % de son revenu après impôt à ces besoins de base correspond au seuil de faible revenu. Sur le graphique, on suit la droite horizontale bleue jusqu'au point

d'intersection avec la courbe de régression, et on peut lire le SFR sur l'axe du revenu après impôt - soit environ 21 300 $ en 1992.

Une famille dont le revenu se situe en-dessous du seuil est considérée comme une famille à faible revenu. Il convient de noter que le rapport qui existe entre les dépenses et le revenu est utilisé uniquement pour produire les seuils, et non pas pour déterminer la situation de faible revenu. La situation de faible revenu d'une famille dépend uniquement du revenu de cette famille, et non pas de ses dépenses. Une famille qui dépense 90 % d'un revenu de 60 000 $ pour l'alimentation, le logement et l'habillement n'est pas considérée comme une famille à faible revenu. Même si cette famille a des dépenses supérieures à 63,6 % au titre des nécessités, sa situation de faible revenu dépend de son revenu, lequel se situe au dessus du seuil. Inversement, une famille qui consacre 50 % d'un revenu de 20 000 $ aux nécessités sera considérée comme une famille à faible revenu, même si ses dépenses se situent en deçà du seuil de 63,6 %.

Graphique 1 Calcul d'un seuil de faible revenu



On produit des seuils de faible revenu pour des familles de sept tailles différentes et pour cinq tailles de résidence, soit un ensemble de 35 seuils. On refait aussi ce travail à partir du revenu avant impôt, en vue de produire un ensemble de 35 seuils avant impôt. Ces deux ensembles sont produits de façon indépendante. Il n'existe pas de rapport simple, comme le montant moyen d'impôt versé, pour relier les deux ensembles.

De nombreux ensembles de seuils de faible revenu sont publiés. Il est donc utile d'énumérer les trois caractéristiques qui les distinguent les uns des autres.

1) **Année de base.** Le rapport qui existe entre le revenu et les dépenses des familles est lié à un point particulier dans le temps, c'est-à-dire l'année de l'enquête sur les dépenses qui est utilisée pour calculer les seuils. Cette année particulière est désignée comme année de base pour l'ensemble de seuils. L'année de base la plus récente est 1992, mais il existe aussi des seuils pour 1986, 1979, 1969 et 1959. À l'heure actuelle, l'année de base 1992 est la plus fréquemment utilisée. Statistique Canada a toujours établi les seuils à partir des deux années de base les plus récentes.

2) **Année de référence au titre du revenu.** On met à jour les seuils chaque année en appliquant l'Indice des prix à la consommation (IPC) pour l'année. Ainsi, on tient compte de l'inflation, mais on laisse de côté les changements qui pourraient avoir touché les habitudes de dépense des familles. Par exemple, un ensemble de seuils pour 1998 (base de 1992) tient compte de l'inflation entre 1992 et 1998, mais reflète les habitudes de dépense de 1992.

3) **Revenu après impôt ou avant impôt.** Chaque ensemble de seuils est calculé à partir du revenu après impôt ou du revenu avant impôt et devrait s'appliquer au même concept de revenu. Les SFR pour les années de référence 1959, 1969 et 1978 sont disponibles uniquement pour le faible revenu avant impôt, étant donné que l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC) ne recueillait pas à ce moment-là de données sur le revenu après impôt.

3. Consultations tenues en janvier 2000

En janvier 2000, une série de consultations a été entreprise auprès des clients, suite à la diffusion du document de travail *Devrait-on revoir les seuils de faible revenu?* de C. Cotton et M. Webber. Ce document de travail expliquait la méthodologie du SFR de façon détaillée et faisait l'historique de la mesure du faible revenu pour les 30 dernières années. L'un des événements importants de cette évolution a été le passage de l'Enquête sur les dépenses des familles à l'Enquête annuelle sur les dépenses des ménages. En principle, ça pourrait permettre de mettre à jour la base pour le calcul des SFR chaque année. Le document de travail proposait trois options pour la mise à jour des bases et soulevait plusieurs questions connexes. On invitait les lecteurs à faire parvenir leurs commentaires aux auteurs.

Une proportion importante des utilisateurs des données ont soumis leur point de vue, y compris des représentants des administrations fédérale, provinciales et territoriales, d'instituts de recherche et de groupes de revendication. Deux des comités consultatifs de Statistique Canada, ainsi qu'un comité fédéral-provincial-territorial, ont passé en revue les options dans le cadre d'une conférence. Ces consultations ont fait ressortir trois points qui nécessitent des recherches plus poussées.

- Comportement des séries proposées de faible revenu « mises à jour annuellement ».
  La plupart des intervenants ont appuyé l'option recommandée pour la mise à jour des seuils de faible revenu. Toutefois, certaines préoccupations ont été exprimées au sujet de la stabilité des nouvelles séries. La section 4 du présent rapport décrit le comportement des séries mises à jour annuellement pour 1997 et 1998.

- Cotisations sociales.
  Certains intervenants étaient d'avis que les cotisations sociales devraient être prises en compte au moment du calcul des SFR et des taux de faible revenu. Cela va dans le sens des raisons qui ont motivé la décision de publier les taux de faible revenu après impôt, plutôt que les taux avant impôt. La section 5 présente les résultats de l'examen de cette question.

- Restructuration de la matrice du SFR.
  Le document de travail proposait d'autres recherches sur la restructuration de la matrice du SFR, avec l'ajout possible de SFR propres à certaines villes, comme les régions métropolitaines de recensement de Toronto, Montréal et Vancouver. Afin de contrebalancer cette augmentation, certaines des catégories existantes devraient être regroupées. Plusieurs intervenants se sont montrés intéressés par ce projet. La section 6 donne un aperçu des conclusions initiales concernant les SFR propres à certaines villes.

4. Séries « mises à jour annuellement »

Les SFR ont été créés et mis à jour dans un contexte où des nouvelles estimations des dépenses étaient publiées environ tous les quatre ans, au moment de la tenue de l'EDF. À partir de l'année de référence 1997, l'Enquête sur les dépenses des ménages permis de produire des données annuelles, ce qui a rendu possible la synchronisation de l'année de base et de l'année de référence au titre du revenu pour un ensemble de seuils.

Ce changement a été le principal élément déclencheur du document de travail de 2000. L'approche recommandée consistait à maintenir les séries pour l'année de base 1992, et à produire une série fondée sur des données sur les dépenses mises à jour annuellement. Cette nouvelle série devait voir le jour avec les taux de faible revenu de 1997, lesquels étaient fondés sur les données sur les dépenses de 1997, et devaient se poursuivre avec les taux de 1998, fondés sur les données sur les dépenses de 1998, les taux pour 1999, fondés sur les données sur les dépenses pour 1999, etc. Contrairement à l'ancienne pratique, ces nouvelles bases ne remonteraient pas dans le passé, mais seraient utilisées uniquement pour l'année de revenu correspondante. Elles devraient aboutir à une série de taux de faible revenu fondée sur les habitudes de dépense et le revenu de la même année.

Grâce à cette approche, les chercheurs pourraient profiter de la continuité des séries sur la base de 1992, avec lesquelles ils sont familiers; on pourrait ainsi produire des taux de faible revenu fondés sur les données sur les dépenses pour la même année de référence. Les utilisateurs pourraient, à certaines fins, utiliser

la série de 1992 pour comparer deux années, en maintenant constantes les dépenses relatives aux nécessités. Ils pourraient aussi vouloir exploiter à d'autres fins les données les plus récentes sur les habitudes de dépense, étant donné qu'elles correspondent aux données les plus récentes sur les revenus.

Même si l'enquête sur les dépenses des ménages englobe la totalité des dépenses des ménages, son contenu a été réduit d'environ du tiers par rapport à l'EDF, les interviews de l'EDF étaient longues et exigeantes pour les répondants, et les détails complets de dépenses par types de bien ou de service n'étaient pas nécessaires dans le cadre du Projet d'amélioration des statistiques économiques provinciales (PASEP), grâce auquel l'EDM est financée. En ce qui a trait aux SFR, cette réduction du niveau de détail à l'égard des biens et des services n'a pas eu de répercussions sur les dépenses au titre de l'alimentation et de l'habillement, ni sur les frais de logement des locataires. Toutefois, elle a eu un effet sur le niveau de détail disponible relativement aux frais de logement des propriétaires, l'EDM ne faisant pas de distinction entre le remboursement du capital et des intérêts des paiements hypothécaires. Jusqu'à l'année de base 1992 inclusivement, la méthode utilisée pour le calcul des SFR ne tenait compte que des intérêts des paiements hypothécaires, selon le principe que les remboursements du capital représentaient en fait une forme d'épargne. Les ensembles de SFR fondés sur l'EDM ne peuvent plus comporter cette distinction, étant donné que les deux montants sont réunis en un paiement forfaitaire.

Le tableau 1 montre les dépenses moyennes au titre de l'alimentation, du logement et de l'habillement pour plusieurs années de l'EDF et de l'EDM. Pour le calcul des dépenses au titre du logement, la colonne « définition de l'EDF » ne comprend que la portion des intérêts des paiements hypothécaires versés par les propriétaires. La colonne « définition de l'EDM » comprend à la fois les intérêts et le principal. La définition de l'EDM peut aussi être appliquée aux premières années de l'EDF, lorsque l'on recueillait à la fois les montants d'intérêts et de principal versés. Selon cette définition constante du logement de l'EDM, le pourcentage moyen du revenu consacré aux nécessités est relativement stable, et a diminué au fil des ans.

Tableau 1 Dépenses moyennes après impôt pour l'alimentation,le logement et l'habillement, définition de l'EDF et définition de l'EDM

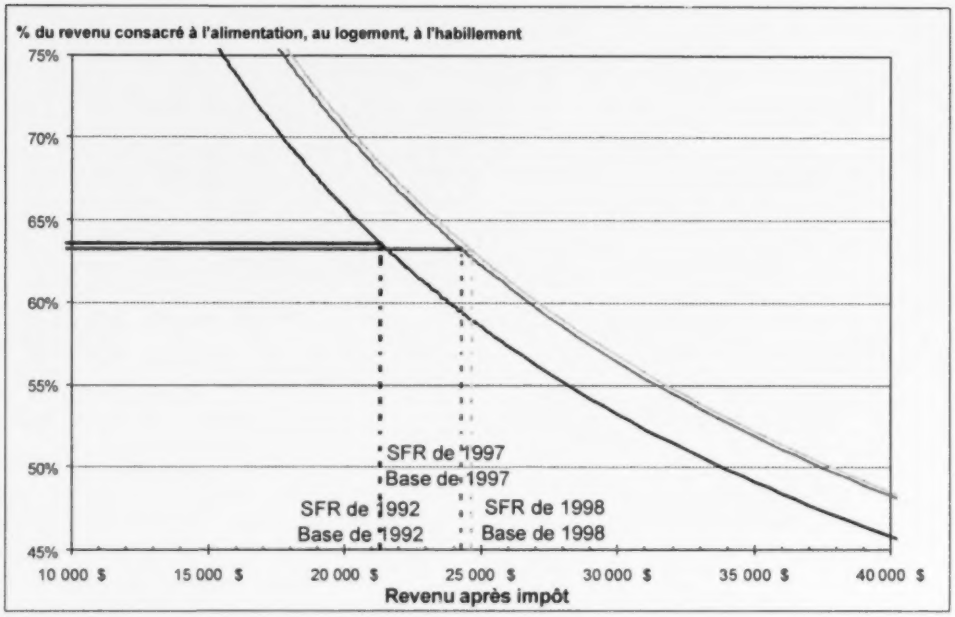
	Dépenses pour l'alimentation, le logement et l'habillement	
	définition de l'EDF pour le logement	définition de l'EDM pour le logement
1982	43,2 %	45,7 %
1986	44,3 %	45,6 %
1992	43,6 %	44,0 %
1996	39,9 %	43,7 %
1997	non disponible	43,3 %
1998	non disponible	43,2 %

Qu'arrivera-t-il aux seuils de faible revenu dans un contexte de diminution des dépenses pour l'alimentation, le logement et l'habillement? Si la base est maintenue constante, ces changements n'auront pas de répercussions directes, étant donné que l'IPC constitue la source unique de mise à jour. Toutefois, une nouvelle base signifie que les seuils seront complètement recalculés et que les changements quant au rapport entre les dépenses et le revenu se refléteront dans les seuils fondés sur la nouvelle base.

Le graphique 2 montre la même droite bleue que celle apparaissant dans le graphique 1, ainsi que des droites similaires fondées sur l'EDM de 1997 (en vert) et l'EDM de 1998 (en doré). La courbe de régression qui montre le rapport entre les dépenses et le revenu s'est déplacée vers la droite en 1997 et 1998, et les dépenses moyennes pour les nécessités ont diminué les deux années. La combinaison de ces deux changements fait en sorte que les seuils se situent à un niveau de revenu plus élevé. Le SFR pour 1992 (base de 1992) pour les familles de quatre personnes vivant dans des villes de taille moyenne demeure autour de 21 300 $, comme au graphique 1. Le SFR pour 1997 (base de 1997) pour les mêmes familles se situe à environ 24 300 $, et le SFR pour 1998 (base de 1998) est d'environ 24 700 $.

Étant donné les changements qui ont touché la définition de logement dans l'EDM par rapport à l'EDF, les seuils fondés sur 1992 qui figurent au graphique 2 et au graphique 3 ne sont pas entièrement comparables aux seuils sur la base de 1997 et 1998. (La courbe des dépenses moyennes et la courbe de régression se déplacent lorsqu'on applique la définition de l'EDM aux données de 1992, et le seuil pour une famille de quatre personnes dans une ville de taille moyenne augmente pour atteindre environ 21 900 $). Toutefois, les graphiques montrent le seuil publié sur la base de 1992, selon la définition de logement de l'EDF, à titre de référence, étant donné qu'il est mieux connu.

Graphique 2 Calcul de SFR mis à jour annuellement sur la base de 1997 et de 1998

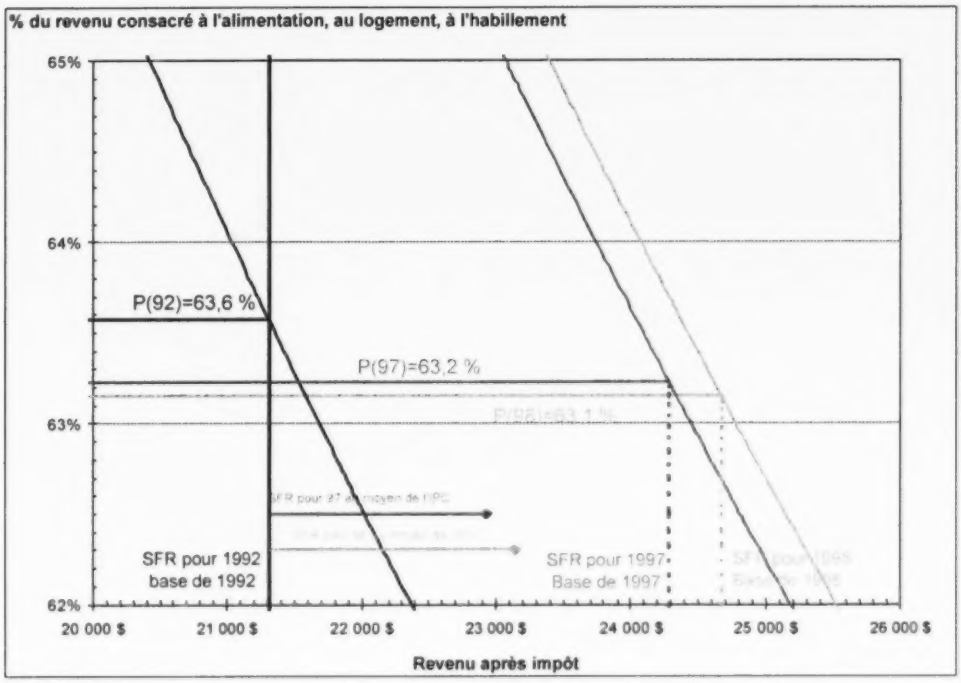


Le graphique 3 est un gros plan de la partie inférieure du graphique 2, afin qu'il soit plus facile de voir la différence entre la mise à jour au moyen de l'IPC et le rajeunissement. La droite verticale en bleu, qui se situe à environ 21 300 $, correspond au SFR pour 1992 (base de 1992) pour les familles de 4 personnes vivant dans des villes de taille moyenne. Les deux droites horizontales situées près de la base du graphique illustrent ce qui se produit lorsque l'on utilise l'IPC pour mettre à jour un ensemble de seuils.

La transformation du SFR sur la base de 1992 en prix de 1997 entraîne un seuil d'environ 22 900 $. Cela est inférieur au seuil qui est obtenu grâce à une nouvelle base de 1997. Dans ce cas, les dépenses moyennes pour 1997 plus les 20 points (droite horizontale verte à 63,2 %) coupe la droite du rapport type des dépenses (droite de régression verte), ce qui donne un seuil (droite verticale verte) d'environ 24 300 $. Ces deux seuils s'appliquent au revenu de 1997, mais l'un d'eux est fondé sur les habitudes de dépense de 1992 mises à jour selon l'IPC aux prix de 1997, et l'autre, sur les habitudes de dépense de 1997.

De même, l'utilisation de l'IPC de 1998 ferait passer le seuil sur la base de 1992 à environ 23 100 $, tandis que le recours à la base de 1998 donnerait un seuil plus élevé, soit 24 700 $.

Graphique 3 Mise à jour de la base de 1992 au moyen de l'IPC par rapport au calcul de nouvelles bases de 1997 et 1998



Étant donné que les seuils sur la base de 1997 et 1998 sont supérieurs aux seuils sur la base de 1992, il n'est pas surprenant de constater que les taux de faible revenu correspondants sont aussi plus élevés. Les droites en traits pleins du graphique 4 montrent les taux de prévalence courants de faible revenu après impôt publiés sur la base de 1992 pour toutes les personnes et pour les familles, de 1992 à 1998. Les droites pointillées du même graphique montrent la nouvelle série après impôt mise à jour annuellement, encore une fois pour toutes les personnes et pour les familles. Au moment de la diffusion du présent document, la série mise à jour annuellement comprenait deux points seulement : taux de faible revenu pour 1997 fondés sur les habitudes de dépense de 1997, et taux pour 1998 fondés sur les habitudes de dépense de 1998. Le tableau 2 donne les taux de faible revenu pour une liste plus détaillée de groupes.

On s'attendrait à ce que les séries mises à jour annuellement divergent de plus en plus des taux de base de 1992 au fil des ans. En fait, la différence est plus prononcée dans le cas des taux pour les personnes âgées. Ces taux se sont déplacés plus rapidement parce que les revenus des personnes âgées ont été stagnants entre 1997 et 1998, et aussi parce que la répartition des personnes âgées est plus concentrée dans la zone entourant les seuils.

Dans un contexte de dépenses moyennes moindres au titre de l'alimentation, du logement et de l'habillement, l'adoption de séries mises à jour annuellement

augmentera les taux de faible revenu, comparativement à une série sur une base fixe. Toutefois, cette augmentation devrait être moindre que « l'écart marqué » observé par le passé entre des bases situées à quelques années de distance.

Graphique 4 Prévalence du faible revenu - SFR sur la base de 1992 et séries mises à jour annuellement

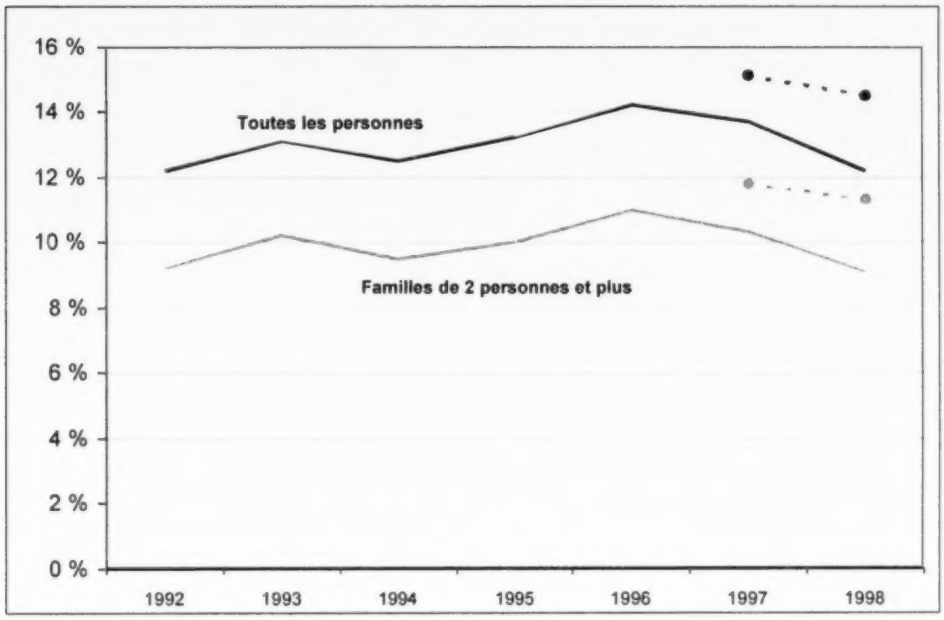


Tableau 2 Prévalence du faible revenu - SFR sur la base de 1992 par rapport aux séries mises à jour annuellement

	Année de référence 1997 par revenu		Année de référence 1998 par revenu	
	Base de 1992 (publiée)	Base de 1997	Base de 1992 (publiée)	Base de 1998
Toutes les personnes	13,7 %	15,1 %	12,2 %	14,5 %
Enfants moins de 18 ans	16,5 %	18,5 %	14,2 %	16,9 %
Personnes 18 - 64 ans	13,5 %	14,8 %	12,1 %	14,1 %
Hommes 65 +	5,7 %	6,4 %	5,7 %	7,6 %
Femmes 65 +	12,0 %	13,0 %	11,3 %	14,5 %
Familles 2 personnes +	10,3 %	11,8 %	9,1 %	11,3 %
2 parents, 1 soutien	23,8 %	27,1 %	17,9 %	21,6 %
2 parents, 2 soutiens	5,0 %	6,2 %	3,7 %	6,0 %
Parents seuls	42,3 %	46,8 %	38,1 %	43,3 %
Familles de personnes âgées	3,7 %	4,4 %	3,6 %	5,7 %
Personnes seules	32,0 %	33,1 %	30,3 %	33,1 %
Hommes seuls 65 +	16,6 %	18,3 %	17,4 %	21,5 %
Femmes seules 65 +	23,5 %	25,4 %	22,1 %	27,4 %
Personnes seules < 65	36,1 %	36,8 %	33,9 %	35,9 %

5. Déduction des cotisations sociales

Pendant de nombreuses années, les seuils et les taux de faible revenu ont été calculés à partir à la fois du revenu total (c'est-à-dire le revenu après transferts gouvernementaux, mais avant impôt) et le revenu après impôt. Par le passé, les taux de faible revenu fondés sur le revenu total étaient mieux connus, en partie du fait que l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC) les produisait plusieurs mois avant les taux après impôt correspondants. La dernière EFC s'est tenue pour l'année de référence 1997.

L'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR), qui produit simultanément des données sur le revenu total et le revenu après impôt, constitue maintenant la source principale pour les taux de faible revenu. Les deux ensembles de taux sont encore publiés, mais à partir de l'année de référence 1998, les données sur le faible revenu après impôt sont fournies dans l'analyse qui accompagne la diffusion. Deux raisons justifient cette façon de faire.

- Les transferts et les impôts sur le revenu sont essentiellement deux façons de redistribuer le revenu. Les taux après impôt tiennent à la fois compte des transferts et des impôts. Les taux avant impôt ne rendent compte que partiellement des répercussions du système fiscal et du système de transfert canadiens, en incluant les répercussions des transferts, mais pas celles des impôts.
- Étant donné que les nécessités sont achetées avec l'argent qui reste après impôts, il semble sensé d'utiliser le revenu après impôt pour tirer des conclusions sur le bien-être économique des personnes et des familles.

Le processus récent de consultations a suscité une somme importante de réactions à ce sujet. On indiquait notamment que les SFR devraient inclure les impôts autres que les impôts sur le revenu. En fait, la méthode actuelle de calcul des SFR ne tient pas compte de la taxe versée à l'égard des nécessités. La taxe de vente est incluse dans les dépenses, *à la fois* pour les SFR avant impôt et après impôt. Les données sur les impôts fonciers sont recueillies directement auprès des propriétaires, et indirectement, à partir du loyer des personnes qui ne possèdent pas de maison.

Toutefois, la méthode actuelle ne tient pas compte des répercussions des cotisations sociales. Une telle prise en compte permettrait une mesure beaucoup plus juste du revenu disponible. La situation en ce qui a trait aux cotisations sociales s'apparente à celle du revenu avant impôt vs après impôt. Les prestations d'assurance-emploi (AE) et du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ) qui sont versées aux personnes sont incluses dans le revenu, ce qui fait que les impôts qui servent au financement de ces programmes devraient aussi être pris en compte. De même, comme c'est le cas pour l'impôt sur le revenu, le revenu qui est consacré à des paiements non discrétionnaires, comme le RPC/RRQ et l'AE ne peut être dépensé pour des nécessités.

Les données sur les cotisations réelles à l'AE sont disponibles dans les fichiers de l'EDTR pour environ 75 % des employés. Les cotisations ont été imputées pour les autres, à partir des taux publiés pour 1997 et 1998. Les cotisations au RPC/RRQ ont été imputées à partir des taux publiés pour tous les répondants âgés de 18 à 79 ans, qui n'étaient pas des Indiens inscrits et qui n'ont pas touché de revenus de pension du RPC/RRQ au cours de l'année.

On a tenu compte uniquement des cotisations à l'AE et au RPC/RRQ, parce qu'elles sont relativement faciles à imputer. Cet exercice pourrait être élargi grâce à l'inclusion des cotisations comme les cotisations syndicales/professionnelles, celles relatives à l'indemnisation des accidentés du travail et les cotisations à l'assurance-maladie provinciale, qui doivent aussi être versées par les personnes qui travaillent. Évidemment, il faudrait établir un équilibre entre le fardeau de réponse accru et les répercussions sur les taux de faible revenu. En outre, toutes

les données sur les paiements additionnels non discrétionnaires devraient être recueillies dans le cadre de l'EDF ou de l'EDM, afin de pouvoir générer les droites appropriées.

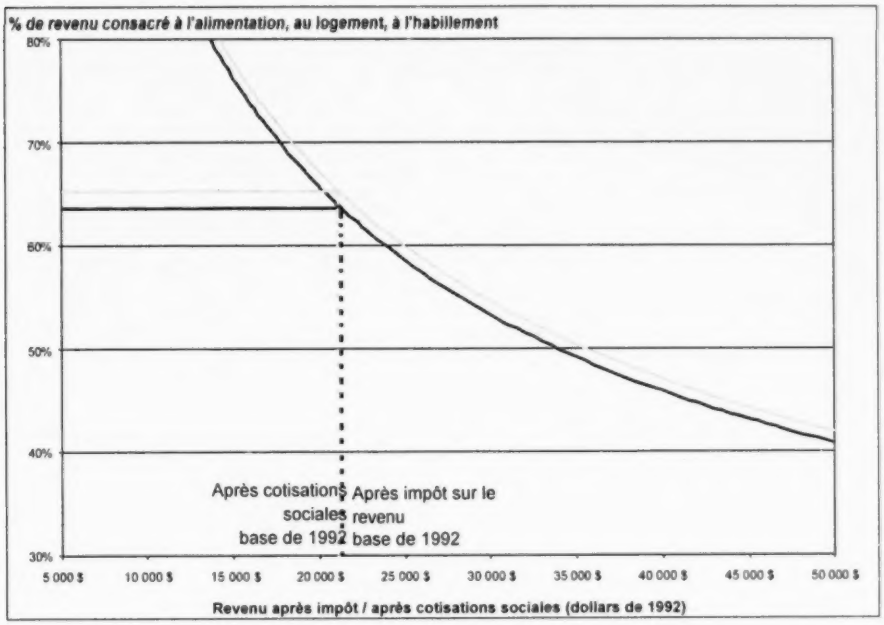
Aux fins de l'étude des répercussions de ces paiements non discrétionnaires, un nouvel ensemble de seuils a été produit, à partir d'un concept de revenu défini comme suit :

> Revenu après cotisations sociales = revenu après impôt - cotisations au RPC/RRQ - cotisations à l'AE

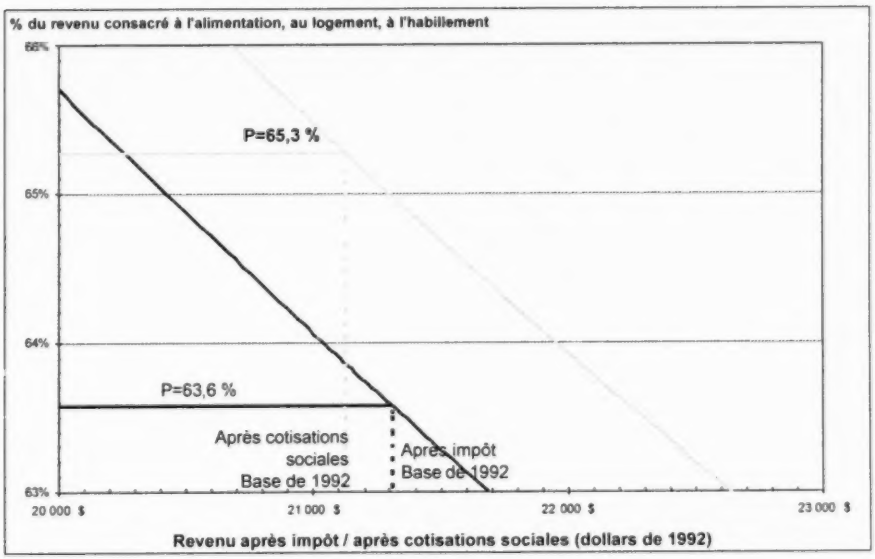
Le revenu après cotisations sociales doit être inférieur ou égal au revenu après impôt correspondant. Les seuils de revenu après cotisations sociales ont été fondés sur les données de l'EDF pour 1992 et mises à jour sur la base de 1997 et 1998, au moyen de l'IPC, afin que les résultats puissent facilement se comparer aux données courantes sur la base de 1992.

Le graphique 5 compare le calcul des seuils courants après impôt (base de 1992) et le calcul des seuils après cotisations sociales (base de 1992). Le graphique 6 est un gros plan de la zone entourant les seuils. Étant donné que le revenu après cotisations sociales d'une famille ou d'une personne doit être inférieur ou égal au revenu après impôt correspondant, le pourcentage du revenu après cotisations sociales consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement doit être supérieur ou égal au pourcentage du revenu après impôt consacré à ces nécessités. La courbe de régression du revenu après cotisations sociales (courbe rose) se déplace vers le haut et la droite des dépenses moyennes après cotisations sociales (droite horizontale rose) suit le même mouvement. Cette combinaison donne lieu à un SFR après cotisations sociales d'environ 21 1000 $, comparativement à un SFR après impôt d'environ 21 300 $ pour une famille de quatre personnes vivant dans une ville de taille moyenne, en dollars de 1992. On a par la suite utilisé l'IPC pour convertir les seuils sur la base de 1992 en revenu de 1997 et 1998.

Graphique 5 Calcul des SFR après impôt et des SFR après cotisations sociales



Graphique 6 Comparaison des SFR après impôt et des SFR après cotisations sociales



Le tableau 3 montre les taux de prévalence du faible revenu après impôt et après cotisations sociales pour plusieurs types de familles pour 1997 et 1998. L'utilisation des SFR et du revenu après cotisations sociales plutôt que des SFR et du revenu après impôt donne lieu à une augmentation de 0,1 point du taux de faible revenu pour toutes les personnes en 1997, et de 0,3 point, en 1998.

Le taux de faible revenu après cotisations sociales ne s'est pas comporté de la même façon pour tous les types de famille. De façon générale, pour les groupes qui touchent une rémunération, le taux de faible revenu après cotisations sociales était supérieur au taux après impôt. Les familles de ces groupes disposent de moins d'argent une fois que les cotisations sociales sont retenues, et le revenu est « réduit » un peu plus que les seuils. Quelques familles de plus se situent sous le seuil et sont considérées comme à faible revenu. Il s'agit par exemple des familles qui ne comptent pas de personnes âgées, ainsi que des familles biparentales et des personnes vivant seules qui ont une rémunération.

Par ailleurs, le taux de faible revenu après cotisations sociales a été plus bas pour les groupes dont la rémunération n'est pas très élevée. Les familles de ces groupes ont à peu près le même revenu, une fois les cotisations sociales déduites, qu'après déduction des impôts sur le revenu seulement. Les seuils après cotisations sociales ont diminué légèrement, ce qui fait que quelques familles de plus se situent au-dessus du nouveau seuil. Il s'agit par exemple des familles de personnes âgées, des familles monoparentales et des hommes et des femmes âgés de 65 ans et plus qui vivent seuls.

Tableau 3 Taux de faible revenu – revenu après impôt vs après cotisations sociales

	Revenu 1997			Revenu 1998		
	après impôt sur le revenu (base de 1992)	après cotisations sociales (base de 1992)	écart	après impôt sur le revenu (base de 1992)	après cotisations sociales (base de 1992)	écart
Toutes les personnes	13,7 %	13,8 %	+ 0,1 pp	12,2 %	12,5 %	+ 0,3 pp
Enfants moins de 18 ans	16,5 %	16,9 %	+ 0,4 pp	14,2 %	14,8 %	+ 0,6 pp
Personnes 18 - 64 ans	13,5 %	13,6 %	+ 0,1 pp	12,1 %	12,4 %	+ 0,3 pp
Hommes 65 +	5,7 %	5,5 %	- 0,2 pp	5,7 %	5,5 %	- 0,2 pp
Femmes 65 +	12,0 %	10,8 %	- 1,2 pp	11,3 %	10,2 %	- 1,1 pp
Familles 2 personnes +	10,3 %	10,5 %	+ 0,2 pp	9,1 %	9,3 %	+ 0,2 pp
Familles de personnes âgées	3,7 %	3,5 %	- 0,2 pp	3,6 %	3,5 %	- 0,1 pp
Familles non constituées de personnes âgées	11,4 %	11,6 %	+ 0,2 pp	9,9 %	10,2 %	+ 0,3 pp
2 parents, 1 soutien	23,8 %	24,8 %	+ 1,0 pp	17,9 %	19,1 %	+ 1,2 pp
2 parents, 2 soutiens	5,0 %	5,6 %	+ 0,6 pp	3,7 %	4,5 %	+ 0,8 pp
Parents seuls	42,3 %	41,7 %	- 0,6 pp	38,1 %	37,6 %	- 0,5 pp
Personnes seules	32,0 %	31,2 %	- 0,8 pp	30,3 %	29,8 %	- 0,5 pp
Hommes seuls 65 +	16,6 %	14,9 %	- 1,7 pp	17,4 %	16,4 %	- 1,0 pp
Femmes seules 65 +	23,5 %	20,4 %	- 3,1 pp	22,1 %	19,4 %	- 2,7 pp
Personnes seules < 65	36,1 %	36,0 %	- 0,1 pp	33,9 %	34,0 %	+ 0,1 pp

6. Restructuration de la matrice du SFR

Les seuils de faible revenu sont produits pour des familles de sept tailles différentes (1 personne à 7 personnes et plus) et pour cinq tailles de zones de résidence (rurales à villes de plus de 500 000 habitants). Depuis 1969, la taille de la famille moyenne a diminué, et l'urbanisation a augmenté, ce qui fait que les Canadiens sont davantage concentrés dans quelques-unes des 35 combinaisons. Environ 46 % des Canadiens vivent dans cinq de ces groupes, c'est-à-dire dans des familles d'une à cinq personnes dans des villes de plus de 500 000 habitants.

La méthode du SFR repose sur l'hypothèse que les familles de même taille qui vivent dans une région de même taille peuvent atteindre un niveau de vie semblable avec le même revenu. Mais que se passe-t-il quand les coûts varient considérablement à l'intérieur d'une catégorie? De façon plus particulière, les frais de logement ne sont pas les mêmes à Montréal, à Toronto et à Vancouver, mais les mêmes seuils sont appliqués aux résidents de ces trois villes, ainsi qu'à ceux d'Ottawa-Hull, d'Edmonton, de Calgary, de Hamilton, de Winnipeg et de Québec.

Le processus de consultation des clients a fait ressortir que les utilisateurs s'intéressent à un examen plus poussé de cette question. Les utilisateurs étaient aussi d'avis que la combinaison de certaines catégories constituerait un compromis acceptable pour l'obtention de plus de détails selon la ville dans les SFR.

Des seuils propres à des villes ont été produits pour Toronto, Montréal et Vancouver, au moyen des données de l'EDF de 1992. Puis, on a appliqué l'IPC, en vue de mettre à jour ces seuils pour 1997 et 1998. L'ajout de ces villes pour sept tailles de familles donnerait lieu à une matrice de 56 seuils. Afin de maintenir le nombre de seuils à un niveau raisonnable, deux des régions géographiques existantes ont été combinées, de même que deux des tailles de familles.

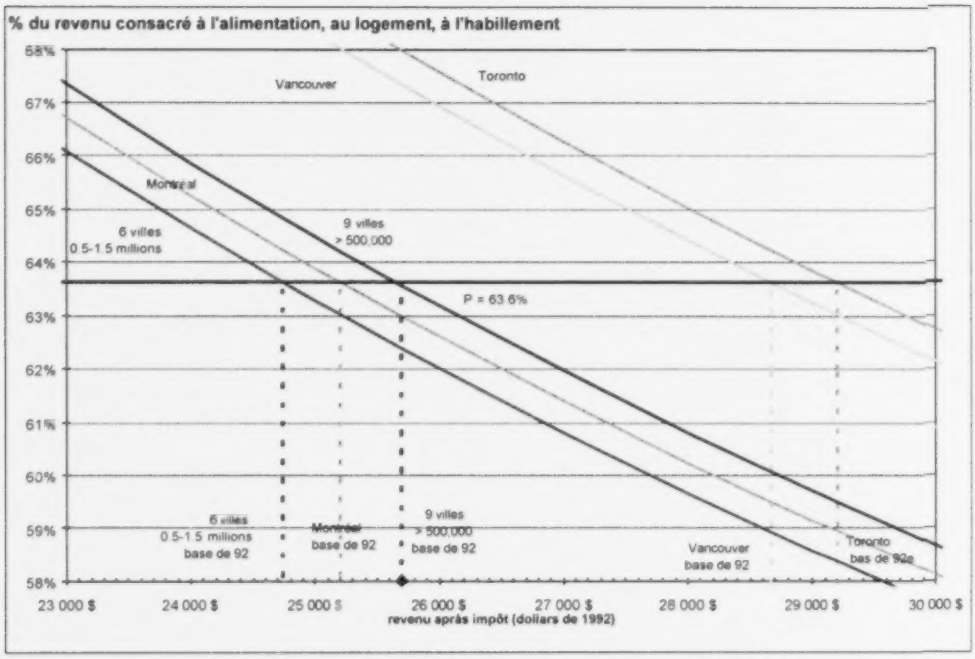
- Les régions urbaines de 30 000 à 99 999 habitants ont été combinées avec les régions urbaines de 100 000 à 499 999 habitants, en vue de produire une catégorie plus large de régions urbaines de 30 000 à 499 999 habitants. Ces deux groupes ont été choisis parce que leurs seuils sont assez similaires (à l'intérieur de 1,6 % après impôt, et de 0,7 % avant impôt). Les seuils pour le nouveau groupe se situent entre les deux ensembles existants.
- Les familles de six personnes ont été combinées avec les familles de sept personnes et plus. Les SFR en résultant pour les familles de six personnes et plus se situent entre les seuils correspondants pour les familles de six personnes et les familles de sept personnes et plus.

La combinaison de ces groupes a entraîné peu de différence quant aux seuils ou aux taux de faible revenu, ce qui fait que les données présentées dans le présent document comprendront les deux changements décrits ci-dessus.

Le graphique 7 montre les droites de régression et les seuils calculés à partir des données de l'EDF pour 1992 pour une famille de quatre, dans les trois villes les plus importantes, et pour le nouveau groupe de six villes comptant une population de 500 000 à 1,5 million d'habitants. Le seuil courant de 1992 pour le groupe de neuf villes comptant plus de 500 000 habitants est aussi indiqué au moyen d'un losange sur l'axe du revenu.

Les seuils illustrés au graphique 7 sont obtenus en comparant les habitudes de dépenses propres à des villes, représentées par les courbes de régression, et les dépenses moyennes de toutes les familles au Canada. Cela correspond à la méthode actuelle du SFR : les dépenses nationales moyennes globales sont utilisées pour calculer les seuils pour toutes les tailles de familles et pour toutes les tailles de collectivité.

Graphique 7 Calcul des seuils (base de 1992) pour Toronto, Montréal, Vancouver et d'autres villes comptant plus de 500 000 habitants



Le tableau 4 présente les seuils réels, mis à jour en dollars de 1998. La première colonne comprend le seuil pour 1998 (base de 1992) pour une famille de quatre personnes vivant dans l'une ou l'autre des neuf villes comptant 500 000 habitants et plus. Selon la pratique actuelle, le même seuil s'applique aux neuf villes. La deuxième colonne montre les résultats de la production de droites distinctes pour les trois villes les plus importantes, et pour le groupe restant de six villes. Les seuils pour Toronto et Vancouver augmentent de plus de 3 000 $ pour une famille de quatre personnes. La droite pour Montréal diminue de 500 $ comparativement au seuil traditionnel global, mais est plus élevée que le nouveau seuil pour le groupe de six villes. Le nouveau seuil pour Ottawa-Hull, Edmonton, Calgary, Hamilton, Winnipeg et Québec est d'environ 1 000 $ inférieur à la droite précédente.

Tableau 4 Seuils après impôt pour 1998 (base de 1992) pour une famille de quatre personnes

	Configuration existante de 35 cellules	Droites distinctes pour Toronto, Montréal, Vancouver	Écart
Toronto	27 890	31 710	+ 3 820
Vancouver	27 890	31 130	+ 3 240
Montréal	27 890	27 370	- 520
Plus de 500 000 habitants	27 890	26 870	- 1 020

Le mouvement des seuils a un effet prévisible sur les taux de faible revenu correspondants. Le tableau 5 montre que l'utilisation des droites propres à certaines villes, donne lieu à une augmentation de 0,8 point du taux national. Toronto et Vancouver montrent des augmentations de 4,6 points et 2,0 points; évidemment, les taux globaux en Ontario et en Colombie-Britannique ont aussi augmenté. Le taux pour Montréal a diminué très légèrement. Les taux pour le Manitoba et l'Alberta ont diminué parce que Winnipeg, Edmonton et Calgary font partie du groupe de six villes comptant une population de 500 000 à 1,5 million d'habitants. Le seuil pour ce groupe a diminué et les taux provinciaux rendent compte de ce mouvement.

Tableau 5 Taux de faible revenu après impôt pour 1998 (base de 1992) pour toutes les personnes

	Configuration existante de 35 cellules	Droites distinctes pour Toronto, Montréal, Vancouver	Écart
Toutes les personnes			
Toronto	11,2 %	15,8 %	+ 4,6 pp
Vancouver	13,6 %	15,6 %	+ 2,0 pp
Montréal	23,1 %	22,9 %	- 0,2 pp
Canada	12,2 %	13,0 %	+ 0,8 pp
Québec	16,4 %	16,3 %	- 0,1 pp
Ontario	10,1 %	11,8 %	+ 1,7 pp
Manitoba	14,1 %	13,5 %	- 0,6 pp
Alberta	11,9 %	11,5 %	- 0,4 pp
Colombie-Britannique	11,1 %	12,2 %	+ 1,1 pp

7. Travaux à venir

Les membres du Conseil national de la statistique sont d'avis qu'il est pertinent de poursuivre les recherches dans les trois domaines décrits dans le présent document. Il semble y avoir un intérêt quant à l'application des SFR propres à une ville au plus grand nombre de villes possibles, même s'il a été reconnu que les tailles des échantillons ne permettront peut-être pas une telle extension.

La Division de la statistique du revenu poursuivra les recherches à ce sujet, et intégrera des taux à ces séries, lorsque les données seront disponibles.

Il convient de souligner que l'on travaille à la révision des poids d'échantillonnage de l'EDTR et de l'EFC. Trois rajustements sont prévus : mise à jour des chiffres de population selon les estimations du Recensement de 1996, contrôle et stabilisation du nombre de familles et de personnes vivant seules, et meilleure correspondance entre la répartition des données sur le revenu tirées des enquêtes et des données fiscales. Ces changements auront des répercussions sur les estimations d'enquête, y compris les taux de faible revenu et les seuils de faible revenu proprement dits. À l'heure actuelle, on vise l'année de référence 2000 pour la mise en œuvre de ces rajustements.

Bibliographie

Cotton, C. et Webber, M. (1999) « Devrait-on revoir les seuils de faible revenu? », Série des documents de recherche de Statistique Canada, 7F0002M – 99009.

Cotton, C. et Webber, M. (2000) « Devrait-on revoir les seuils de faible revenu? Un résumé des commentaires formulés à l'égard du document de travail de Statistique Canada », Série des documents de recherche de Statistique Canada, 7F002M – 000011.

Appendix A De la pauvreté et du faible revenu

Ivan P. Fellegi
Statisticien en chef du Canada

Récemment, les médias ont parlé abondamment des seuils de faible revenu de Statistique Canada et de leurs liens avec la mesure de la pauvreté. L'utilisation des seuils de faible revenu comme seuils de pauvreté est au cœur du débat, même si Statistique Canada a clairement indiqué, depuis la première publication des seuils il y a 25 ans, qu'il ne s'agissait pas de seuils de pauvreté. Compte tenu de l'importance accordée à la question ces derniers temps, Statistique Canada tient à répéter sa position à cet égard.

Bon nombre de personnes et d'organisations au Canada et à l'étranger veulent à juste titre savoir combien de personnes et de familles vivent dans la «pauvreté» et dans quelle mesure la situation évolue. C'est pourquoi différents groupes ont à divers moments établi des mesures qui étaient censées diviser la population entre les gens qui étaient pauvres et ceux qui ne l'étaient pas.

Malgré ces efforts, il n'y a pas de définition de la pauvreté acceptée sur le plan international – contrairement aux mesures de l'emploi, du chômage, du produit intérieur brut, des prix à la consommation, du commerce international, etc. Ce n'est pas étonnant compte tenu du fait, peut-être, qu'il n'existe pas de consensus international sur ce qu'est la pauvreté et sur la façon de la mesurer. Rappelons qu'un tel consensus a précédé l'établissement de toutes les autres normes internationales.

Par ailleurs, parce qu'il n'y a pas de définition acceptée à l'échelle internationale, on ignore encore s'il faut une définition internationale standard qui permette de comparer le bien-être entre les pays par rapport à une certaine norme internationale ou s'il faut établir des seuils de pauvreté conformément aux normes de chaque pays.

Les seuils de pauvreté proposés incluaient, entre autres choses, des mesures relatives (tu es pauvre si tes moyens sont faibles comparativement à ceux des autres dans ta population) et des mesures absolues (tu es pauvre si tu n'as pas les moyens d'acheter un panier de biens et services considérés comme des biens et services de première nécessité). Dans les deux cas, il faut faire preuve de jugement et, du coup, trancher de manière arbitraire.

Dans le cas des mesures relatives, il s'agit fondamentalement de déterminer la fraction du revenu moyen ou médian global qui constitue la pauvreté. Est-ce la moitié, le tiers ou une autre proportion? Dans le cas des mesures absolues, le nombre de jugements individuels requis pour déterminer des seuils de pauvreté est considérablement supérieur. Avant que quiconque ne puisse calculer le revenu minimum requis pour acheter les «nécessités» de la vie, il faut définir ce qu'on entend par «nécessités» quant aux aliments, aux vêtements, au logement et par rapport à une multitude d'autres achats, du transport aux documents à lire.

La difficulté sous-jacente tient au fait que la notion de pauvreté repose intrinsèquement sur un consensus social, à un moment précis de l'histoire et dans un contexte donné. Il se peut que quelqu'un considéré comme étant suffisamment riche dans un pays en développement soit jugé désespérément pauvre au Canada. Et même dans le même pays, la perspective change au fil du temps. Un niveau de vie considéré acceptable au siècle précédent serait perçu comme misérable de nos jours.

C'est par le processus politique que les sociétés démocratiques atteignent un consensus social dans les domaines qui sont intrinsèquement liés au jugement. Le bureau de statistique national du Canada n'a certainement pas pour mandat d'exercer de tels jugements de valeur, lui qui s'enorgueillit de son objectivité, et dont la crédibilité repose sur l'exercice de cette objectivité.

Au Canada, on a mis sur pied le groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la recherche et l'information en matière de développement social pour élaborer une méthode visant à définir et à mesurer la pauvreté. Ce groupe, créé par Développement des ressources humaines Canada et les ministres des services sociaux dans les divers champs de compétence, a proposé une mesure provisoire de la pauvreté dans l'optique du panier –un panier de biens et de services selon les prix du marché. Les seuils de pauvreté seraient établis en fonction du revenu nécessaire à l'achat des articles dans le panier.

Une fois que les gouvernements auront défini le concept de pauvreté, Statistique Canada s'efforcera d'estimer le nombre de personnes qui sont pauvres selon la définition. Il s'agit assurément d'une tâche compatible avec son mandat et son objectif. Entre temps, Statistique Canada ne mesure pas et ne peut pas mesurer le niveau de «pauvreté» au Canada.

Pendant de nombreuses années, Statistique Canada a publié un ensemble de mesures appelées seuils de faible revenu. Nous insistons régulièrement et invariablement sur le fait que ces seuils ne constituent pas des mesures de la pauvreté. Les seuils sont le fruit d'une méthode bien définie qui identifie les personnes considérablement démunies par rapport à la moyenne. Bien entendu, être démuni ne signifie pas nécessairement être pauvre.

Néanmoins, en l'absence d'une définition acceptée de la pauvreté, de nombreux analystes ont étudié les caractéristiques des familles relativement les plus démunies au Canada à partir de ces statistiques. Ces mesures nous ont permis de signaler des tendances importantes, comme la composition changeante de ce groupe au fil du temps. Il y a 20 ou 30 ans, par exemple, la catégorie «à faible revenu» était composée en grande partie de personnes âgées, alors que plus récemment, on constate une augmentation des familles monoparentales dont le chef de famille est une femme.

Pour bien des gens à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement, de telles mesures, entre autres, sont utiles. C'est pourquoi quand Statistique Canada a mené une vaste consultation publique il y a dix ans, presque à l'unanimité on lui a recommandé avec insistance de continuer à publier ses analyses sur le faible revenu. En outre, la plupart des personnes consultées ont insisté sur le fait qu'elles devaient continuer d'utiliser nos définitions, faute d'une méthode de rechange généralement acceptée.

Parce que le régime politique n'a sanctionné aucun consensus social à l'égard de la pauvreté, certaines personnes et certains groupes ont employé les seuils de Statistique Canada comme définition de fait de la pauvreté. Tant qu'il s'agit de leur opinion arrêtée de la pauvreté au Canada, nous n'avons rien à redire, car nous sommes tous libres d'avoir nos propres opinions. Précisons toutefois que Statistique Canada ne partage certainement pas ces vues sur la façon de définir la pauvreté.